SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

SIRC Report 1999–2000

An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service

Canada

Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441
Fax: (613) 990-5230
Web Site: http://www.sirc-csars.gc.ca
Collect calls are accepted, and the switchboard is open
from 8:00 a.m. to 5:30 p.m. Eastern Standard Time.
© Minister of Supply and Services Canada 2000
Cat. No. JS71-1/2000
ISBN 0-662-65238-X

101-00396/

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 2000

Dear Mr. MacAulay:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1999–2000, for your submission to Parliament.

Yours sincerely,

Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.
Chair

James Andrews Grant, P.C., Q.C

Robert Keith Rae, P.C., Q.C.

Raymond Speaker, P.C.

Frank McKenna, P.C.

Contents

Statement from the Committee ix

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities 3

A. **Areas of Special Interest for 1999–2000** 3
Project Sidewinder 3
Lost Documents—A Serious Breach of Security 9
Threats from a Foreign Conflict 12
Terrorist Fundraising 13
Investigation of a Domestic Threat 15
A Long-Running Counter Intelligence Investigation 17
Domestic Exchanges of Information (4) 20
Proliferation of Weapons of Mass Destruction 21

B. **Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada** 23
The Targeting of Investigations 23
Obtaining and Implementing Federal Court Warrants 24
Audit of Sensitive Operations 24
Internal Security 25

C. **Inside CSIS** 25
Warrants and Warrant Statistics 25
CSIS Operational Branches 26
Arrangements with Other Departments and Governments 28
Collection of Foreign Intelligence 29
Management, Retention and Disposal of Files 31

Section 2: Security Screening and Investigation of Complaints 35

A. **Security Screening** 35

B. **Investigation of Complaints** 37

Section 3: CSIS Accountability Structure 43

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms 43
Ministerial Direction 43
Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers 43
Disclosure of Information in the Public and in the National Interest 43
Governor in Council Regulations and Appointments 44
Certificate of the Inspector General 44
Unlawful Conduct 44
CSIS Annual Operational Report 44
SIRC Inquiries of CSIS 45

B. Inside The Security Intelligence Review Committee 45
SIRC Chair Reappointed 45
New Executive Director Appointed 46
Activities Additional to CSIS Review 46
On the Internet 47
Budget and Expenditures 47
Staffing and Organization 47

Appendix A: Glossary 51

Appendix B: SIRC Reports and Studies 55

Appendix C: Recommendations and Major Findings 63

Appendix D: Complaint Case Histories 71

Notes 79

Statement from the Committee

From the community of people who pay special attention to security intelligence matters—be they journalists, academics, parliamentarians, lawyers or intelligence professionals—we hear many views of what the Security Intelligence Review Committee should be doing and how. We know this because we make special efforts to solicit those views and create opportunities for them to be expressed, and because the interest of the media in security intelligence issues has rarely been greater than in the past year.

Not unexpectedly, the messages we receive are diverse and often contradict each other: "You take too much time"; "Your studies are not as extensive as they should be"; "You aren't tough enough on CSIS"; "Your review process interferes with the vital business of ferreting out threats to the country." From amongst these conflicting judgements about our work and how it relates to the task of the Service, one clear theme emerges. We continue to hear concerns about whether the system that governs the country's security intelligence apparatus is adequately protecting individual rights.

The Committee has been made acutely aware of these concerns over the past year because of the outcome of three complaints about immigration security screening on which we rendered decisions. Despite our findings that showed clearly that the Service had erred in the procedures used to conduct its investigations and in the advice it had given to the immigration authorities, three people continue to wait for their immigration status to be resolved.

Because the Committee's mandate gives us the ability only to advise the Government on these matters, we can neither make directives nor change policies. Consequently, if the relevant government authorities fail to redress the wrongs our own investigations have identified, dissatisfaction with, and cynicism about, Canada's system for dealing with immigration security screening matters can be expected only to grow—at the very least on the part of these three complainants and their legal counsel.

The Dilemma of Security Intelligence

More generally, the Committee understands that the public's doubts about security intelligence have quite rational origins. One is the way in which security intelligence work in any democracy takes place, wherein the government gives a small group of people powerful and intrusive investigative powers and instructs them to tell almost nobody about what they are doing. The natural instinct of an aware citizenry is to wonder what on earth those people might be up to.

Another reason is grounded more specifically in the Canadian experience. Only two decades ago, the McDonald Commission laid out in painstaking detail the ways in which CSIS' organizational predecessor, the RCMP Security Service, was essentially out of control.

A third reason for concern stems from the profound social and economic changes wrought by technology and globalization. More than ever, Canadians inhabit a world of strongly competing loyalties—national, ethnic, religious and political—and although Canada is and should be open to all different kinds of people, Canadians are also aware that conflicts between these loyalties can sometimes take a violent form.

That Canada needs CSIS and the work it does, in the Committee's opinion, is not in doubt. But the mere existence of CSIS creates a dilemma for Canadian democracy: democratic government requires that its activities be as transparent as possible and that its institutions be accountable. At the same time, the essence of democracy is to balance conflicting interests in ways that best meet the collective interest—itself not always readily defined—of all citizens. Protecting that democracy and its citizens from serious threats sometimes calls for intrusive methods and requires that certain information about these activities be withheld from general knowledge. The resulting absence of hard facts leaves an information vacuum ready to be filled by speculation, suspicion and conspiracy theory.

An Elusive Balance

Although the legislation creating SIRC states that it is to "review" the activities of CSIS and report to Parliament, the Committee also sees its role as one of helping to address the challenges and dilemmas raised by the need to carry out security intelligence work out of public view. In all our activities, we strive to balance the need to protect individual rights with the state's obligation to protect against threats to Canada and Canadians.

One of the tools given to the Committee in grappling with these difficult, sometimes intractable issues was that of professional and independent inquiry. Specifically, the legislation states that the Committee is to have access "to any information under the control of the Service" relevant to the performance of its review duties. In short, we look at everything the Service does; we ask questions and then we ask more questions. We poke and prod and read and dig. As one might expect, CSIS sometimes gets impatient with us and is often displeased with our conclusions, but that is the Committee's job, which no other body in Canada is equipped to do.

It was in the context of our special mandate that, during the past year, we commented on a revised immigration law currently before Parliament. Bill C-31 would, among other measures, transfer from SIRC to the Federal Court a particular appeal process available to prospective immigrants about whom adverse information has been collected by the Service. In a report sent to the Solicitor General (under section 54 of the *CSIS Act*) about the new legislation, the Committee drew attention to SIRC's unique expertise in acting as the competent tribunal to handle appeals related to security intelligence and security screening matters—a capacity Parliament intended the Committee to have and which it has given to no other body. We believe that this proposal would remove important existing safeguards on the activities of CSIS that could have a serious negative impact on national security, on individual rights, or on both.

Reporting in the Public Interest

Another important function Parliament gave to SIRC was to report publicly. In this matter the legislation is less specific—the Committee must report to Parliament (and thus to the people of Canada) once a year about its activities. However, nothing is said about the nature of the reporting or how detailed it should be.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

There are some who would prefer the Committee adopt a minimalist approach to its reporting tasks. Our job, they contend, is to assure Parliament that the Service is acting within the law and to leave it at that. However, from the beginning in 1984 and continuing to the present, Members of the Committee have adopted the view that more is better. Although our own reporting to Parliament and the people of Canada still suffers occasionally from the obfuscation made necessary by security concerns, the Committee has consistently pushed to deliver as much information as possible to the public. The Committee has fought and won countless small battles over whether a particular disclosure was damaging to national security or merely unsettling to the Service.

The main reason for the Committee's assertive approach to reporting is that we are mindful of the unique powers vested in us. The law and simple prudence about sensitive security matters dictate that the vast majority of citizens must trust in us to make sure that CSIS functions responsibly. As we have stated on other occasions, this trust must be earned and constantly nurtured.

The report that follows fulfills our legal obligation to Parliament, and we are ready and eager to discuss these and other matters with Parliamentarians. The report also reflects the Committee's continuous efforts to inform the public about security intelligence issues and draws together a year's work reviewing all facets of the Service's activities. Every study conducted, every query pursued, every complaint acted upon is reflected in its pages.

We hope that, in giving credit to CSIS when it is deserved, and pointing out shortcomings—and remedies—when and where we find them, the Committee can help replace speculation with fact and suspicion with trust.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

The report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The subsections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.

- Section 2 deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.

- Section 3 brings together under one heading—CSIS Accountability Structure—the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament, and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task—reviewing CSIS and associated activities for a certain period—and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

Each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

There are some who would prefer the Committee adopt a minimalist approach to its reporting tasks. Our job, they contend, is to assure Parliament that the Service is acting within the law and to leave it at that. However, from the beginning in 1984 and continuing to the present, Members of the Committee have adopted the view that more is better. Although our own reporting to Parliament and the people of Canada still suffers occasionally from the obfuscation made necessary by security concerns, the Committee has consistently pushed to deliver as much information as possible to the public. The Committee has fought and won countless small battles over whether a particular disclosure was damaging to national security or merely unsettling to the Service.

The main reason for the Committee's assertive approach to reporting is that we are mindful of the unique powers vested in us. The law and simple prudence about sensitive security matters dictate that the vast majority of citizens must trust in us to make sure that CSIS functions responsibly. As we have stated on other occasions, this trust must be earned and constantly nurtured.

The report that follows fulfills our legal obligation to Parliament, and we are ready and eager to discuss these and other matters with Parliamentarians. The report also reflects the Committee's continuous efforts to inform the public about security intelligence issues and draws together a year's work reviewing all facets of the Service's activities. Every study conducted, every query pursued, every complaint acted upon is reflected in its pages.

We hope that, in giving credit to CSIS when it is deserved, and pointing out shortcomings—and remedies—when and where we find them, the Committee can help replace speculation with fact and suspicion with trust.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

The report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The subsections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.

- Section 2 deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.

- Section 3 brings together under one heading—CSIS Accountability Structure—the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament, and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task—reviewing CSIS and associated activities for a certain period—and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

Each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

Section 1

A Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 1999–2000

Project Sidewinder

Report #125

BACKGROUND TO THE COMMITTEE'S REVIEW

In September and October 1999 a series of newspaper articles appeared about a RCMP–CSIS project with the codename "Sidewinder." According to the reports, Sidewinder was a "top secret government project" launched in 1995 and staffed by a joint team of "civilian and police analysts and investigators" from both CSIS and the RCMP. The overarching theme of the media reports was that the project had been the subject of improper political interference damaging to the national interest.[1]

The principal assertions in the media were:

- that the goal of Sidewinder was to gather and analyze intelligence about efforts by the Chinese Government and Asian criminal gangs to influence Canadian business and politics;
- that the Project was terminated before completion because the Service anticipated political resistance;
- that CSIS improperly destroyed all copies of Sidewinder's final report, as well as drafts, correspondence and other related documents;
- that ending the joint project in 1997 was premature and subsequently hobbled the government's ability to deal with emerging threats to the country;
- that the Sidewinder team's request for additional resources, and its recommendation to CSIS/RCMP management to launch a formal investigation into the alleged activities were answered by the project being terminated and the team being disbanded;
- that the mismanagement of Project Sidewinder had significantly harmed overall relations between CSIS and the RCMP.

SCOPE AND METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee's review of Project Sidewinder encompassed all available documentation created or collected by CSIS since the project's inception; interviews with Service and RCMP officers involved in preparing Sidewinder reports; correspondence with and interviews of outside parties offering information or documentation to the Committee; and an examination of all relevant documents in the Service's files.

In view of the Committee's mandate to review the activities of CSIS, our efforts were necessarily focused on the Service's actions. Nevertheless, the Committee did gain access to some, though not all, Sidewinder-relevant files held by the RCMP, specifically those relating to project administration and report drafting. In addition, we were able to interview RCMP officials.

Of all the Sidewinder documents reviewed, the lion's share originated from RCMP and not from Service files. In the period following the completion of the first draft report in 1997, the Service had disposed of most of the Sidewinder documentation in its possession. In response to a query from the Committee, the Service said that its action was appropriate and fully in accordance with standing CSIS practice for the disposal of files. This matter is discussed more fully below.

THE GENESIS OF SIDEWINDER

Only the second joint project of intelligence analysis ever undertaken by CSIS and the RCMP, the organizations signed a "Joint Analytical Plan" for Sidewinder in March 1996. Making use of public, open-source information, and data already at hand in CSIS and

Main Points

- The Committee found no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.

- With respect to the Sidewinder first draft report, we found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.

- The Committee found no evidence of any substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design, and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.

- The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused, or were symptomatic of, difficulties in other areas of the inter-agency relationship.

- The Service disposed of what it regarded as "transitory documents" related to the Sidewinder first draft report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather "misfiled." However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

RCMP files and those of co-operating agencies, the project was to assess the threat to Canadian security from certain foreign interests. Four people were assigned to work on the project; two analysts from each agency. During the course of the project, expected to take several months, the team would produce interim "intelligence briefs" updating the Government and allied agency clients on national and international links, and intelligence trends disclosed during the analytical process.

The final report would include link diagrams, flow charts and personal profiles. The Sidewinder team would also prepare, "as required," a multi-media presentation highlighting threats to Canada identified as a result of the project. According to the plan, the principal, or at least initial, clients for the project were to be RCMP and CSIS management, with the Service side of the project being managed by the Requirements, Analysis & Production Branch (RAP). RAP products are typically disseminated to a wider readership within government and, where appropriate, the intelligence services of allied countries. One can assume, therefore, that at least on the CSIS side, products of Sidewinder research were expected to reach a wider readership.

Sidewinder team members began by developing a "collection plan"—which data to collect and how.

Under the plan, information of interest was to be identified by cross-referencing information in RCMP and CSIS computer databases. Team analysts would make use of existing CSIS and RCMP files, and the assistance of two other government departments would be solicited to supplement the information base. Records checks would be run through departmental databases, and domestic law enforcement agencies with expertise in the area would also be consulted.

THE ILL-FATED FIRST DRAFT

According to the plan, the project was to complete its analysis by mid-November 1996. However, the available records appear to bear out what the Service told the Committee, that, irrespective of the plan, "little action was taken beyond the production of an initial draft which proved to be unacceptable." Even in this, there was a delay of some six months.

The RCMP told the Committee that the frequent turnover of CSIS personnel dedicated to the project contributed to the delay. For its part, the Service told us that the staffing changes were the result of internal reorganization, transfers and retirements, all unrelated to Sidewinder itself.

The first draft, completed in May 1997, arrived at two key conclusions: that the potential threats warranted the deployment of additional government resources, and that the authorities (RCMP/CSIS) should take the steps necessary to alert operational managers in the RCMP and CSIS to the need to investigate further.

According to the RCMP, the two agencies were scheduled to examine the paper in a "joint review board" on June 9, 1997. Prior to the joint board, however, the Service convened its own internal review, and then shelved the report because, according to the Director General RAP, its findings were "based on innuendo, and unsupported by facts." The RCMP objected to the circumvention of the joint board review procedure and encouraged the analyst/authors of the first draft to prepare a facting binder in support of the report's assertions. Work on Project Sidewinder was suspended, while discussions between the Service and the RCMP about its future continued.

SIDEWINDER RESUMES, DIFFERENCES EMERGE

In January 1998, CSIS and the RCMP agreed to resume work on Project Sidewinder and the production of what would become the final report. The only change made in team staffing was to replace the senior Service analyst, which CSIS attributed to the internal RAP branch reorganization. The new CSIS analyst became the principal author of Project Sidewinder's final report, completed a year later.

Having resumed work, the Sidewinder team began producing new report drafts for Service and RCMP managers to consider. Disagreements between the two agencies soon arose. In May 1998, the RCMP Chief Superintendent in charge of the Force's side of the Project wrote to his equivalent at the Service (Director General RAP) about a number of factual errors he saw in the revised draft. He took issue with the draft's "Conclusion" and "Outlook" sections and asked that they be rewritten. It is apparent from the correspondence that the revised draft had taken a noticeably different tack from that of the contentious first draft.

In September 1998, a CSIS Sidewinder analyst wrote to his RCMP counterpart in the Criminal Analysis Branch requesting additional supporting information. The RCMP's Officer in Charge (OIC) responded to the request by writing to CSIS (Director General RAP) that the RCMP would provide no further information: "It is our opinion that we have provided sufficient background information in support of the materials provided by the RCMP."

In December 1998, the Deputy Director General RAP wrote the RCMP OIC pointing to innuendo in

the then-current report draft and asking that it be removed. She wrote: "We do not have factual evidence of our suspicions and the Service is uncomfortable with the obvious challenges that could be raised by the readership." She added that in her view both agencies had to concur with the inclusion of items in the joint paper, and "regrettably we [CSIS] cannot in this case."

SIDEWINDER FINAL REPORT

In January 1999, the Sidewinder final report was completed, which both agencies approved for distribution. CSIS informed us that the RCMP officially accepted the revised report and a copy of it bears the note "Good Report" penned by the responsible RCMP Chief Superintendent. In response to Committee queries, however, that official wrote that the Force was "not fully satisfied with the final report" because unlike the first draft it "fails to raise key strategic questions and to outline some of the more interesting avenues for research."

> With respect to allegations of political interference in the course of Project Sidewinder, the Committee could find no evidence

The Committee has read both Sidewinder versions and the differences between the two are considerable—the quality and depth of analysis in the final version is far higher than in the draft. Clearly a great deal went on between completing the first draft and releasing the final report many months later.

The essential issues for the Committee, therefore, were whether the Service's actions were appropriate during this time, in line with policy and Ministerial Direction and within the law; and whether the Government, Parliament and the people of Canada were properly served by the advice they received from the agency responsible for assessing threats to Canada and Canadians.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Was There Political Interference?

A media report early in the public discussion of Sidewinder asserted that the project was shut down in mid-stream because CSIS anticipated political resistance. Immediately obvious to the Committee was that the first claim, that Sidewinder was terminated, was simply wrong. Work on Project Sidewinder was suspended temporarily in June 1997 and restarted in early 1998.

The Committee could find no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records we reviewed or received evidenced such interference, actual or potential. None of the CSIS and RCMP employees we interviewed had knowledge of political interference or interference by other agencies in Sidewinder or in other related investigations. None of the other parties who came forward to contribute to our review had knowledge of interference or offered substantiating information of any kind.

Was the Service Right to Shelve the First Draft Report?

The Committee studied the first draft report and found it to be deeply flawed and unpersuasive in almost all respects. Whole sections employ leaps of logic and non-sequiturs to the point of incoherence; the paper is rich with the language of scare-mongering and conspiracy theory. Exemplifying the report's general lack of rigour are gross syntactical, grammatical and spelling errors too numerous to count.

It is apparent to the Committee that, at its core, the Sidewinder first draft lacked essential definitional

clarity: if one purports to examine the extent of illegal and threat-based activities allegedly taking place alongside entirely legal and benign ones, it is vital to be able to tell the difference between the two. Sidewinder's first draft drew no such distinctions, providing instead a loose, disordered compendium of "facts" connected by insinuations and unfounded assertions.

The Committee believes that the Service correctly assessed the first draft and took appropriate actions to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality. The Committee believes further that both actions were consistent with the Service's responsibility to assess threats to Canada and Canadians rigorously and in a professional manner and provide objective advice to Government based on those assessments. As it stood in May 1997, Project Sidewinder's first draft report failed to meet those standards.

Did Sidewinder Harm the CSIS–RCMP Co-operative Relationship?

That the CSIS–RCMP relationship continues to be productive and fruitful is vital to the safety and security of Canadians, and monitoring the quality of the Service's co-operative arrangements with the RCMP is of on-going concern to the Committee.[2] Although the Committee's review of Project Sidewinder revealed significant differences of opinion and institutional perspective between the Service and the RCMP over the project, we saw no evidence that the difficulties encountered here were symptomatic of a more widespread problem. Nevertheless, the Committee did attempt to identify the sources of friction and obtain each agency's views of the most significant problems.

The difficulties began after the joint analytic team completed the Sidewinder first draft report. Simply put, RCMP management believed the first draft was good work that went some way to proving the initial thesis, whereas the management of CSIS thought the report's findings were based on innuendo and were not supported by the facts. The Service insisted on a radical rewrite.

CSIS managers told the Committee that among other things, difficulties arose from the inability of the team of analysts to take criticism well, from the fact that the report offered broad recommendations for action when RAP reports typically stopped at analysis and because the report's recommendations were an attempt by some in the RCMP to obtain more resources.

The RCMP's diagnosis was quite different. In interviews and correspondence with the Committee, RCMP management responsible for the project expressed frustration with the Service's approach to the approval mechanism for the joint report which both organizations had agreed to at the outset of Sidewinder. They said that their own analytical reports often came with recommendations and that it was evident that a difference of opinion existed on what constituted good strategic analysis. Finally, the RCMP expressed the view that Service management seemed prepared to ignore the results of a full and impartial joint review.

As noted above, the Committee believes that Project Sidewinder has inflicted no lasting damage to the broader CSIS–RCMP relationship.

Did Shelving Sidewinder's First Draft Imperil Canada's National Security?

Some media reports about Sidewinder in late 1999 portrayed the rejection of the Sidewinder first draft report and its subsequent revision as having blinded the Government to certain emerging threats, such as the abuse of the immigration process. The Committee found no evidence of any kind that such was the case.

Although the delivery of the Sidewinder final report effectively marked an end to the joint effort, both CSIS and the RCMP have continued, separately, to explore and analyze the potential threats to Canada.

Is There a Substantial Threat to Canada That Has Been Ignored?

The *CSIS Act* sets out the threats to national security the Service is responsible for looking into. Measured against these definitions, the Committee's review revealed no "smoking guns," no evidence of substantial and immediate threat, and no evidence that a threat was being ignored through negligence or design.

Did CSIS dispose of documents improperly?

At the outset of our review, the Committee was informed that CSIS had disposed of almost all documents[3] related to producing the first draft of the Sidewinder report (documents pertaining to the final report had been retained and were reviewed.)[4] The question for the Committee was whether these actions were appropriate and carried out in accordance with policy and law.

> The Service's document control procedures lack rigour and its reviews have not been as effective as the Service and we would have wished

In response to Committee inquiries, the Service stated that the disposal of working documents was standard practice for all analytical reports prepared by RAP (the anchor for the CSIS end of the joint project) and was fully in accordance with Government policy. The essence of the Service's case was that the documents disposed of fell into the category of "temporary or transitory records," used in preparing an analytical collaboration, and as such were not retained beyond their need in accordance with National Archives of Canada policy.

Subsequently, however, the Committee determined that some documents the Service was not able to provide to the Committee were not transitory in nature—specifically, inter-agency correspondence concerning the drafts, as well as the signed agreement between the RCMP and the Service setting out terms of reference for the original joint Project.[5]

When the Committee made the National Archivist aware of these particulars, he wrote to us that the Service had already responded satisfactorily to his own inquiries. When we brought the matter to the attention of the Service, it stated that those particular missing documents had not been disposed of like the others, rather they had been "misfiled" and so could not be located.

Because almost none of the Sidewinder first draft documents were to be found at the Service, the Committee is not in a position to render a judgement on the appropriateness of the original disposal. Some were legitimately disposed of and the balance were lost—but we are unable to determine with any certainty which was which.

The Committee finds the evident confusion over the documents' whereabouts disconcerting. The essential trade of security intelligence is meticulous document control and information management. We reiterate our comments made in the "Lost Documents" study (*see* page 9) that the Service's document control procedures lack rigour and its reviews of its practices in this area have not been as effective as the Service and we would have wished.

Notwithstanding our concerns over the Service's handling of some of the Sidewinder documents, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder. In any case, the Committee found no evidence that raw information, kept in Service files and used by the

Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

MAIN POINTS AND CONCLUSIONS

With respect to allegations of political interference in the course of Project Sidewinder, the Committee could find no evidence. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.

With respect to the Sidewinder first draft report, the Committee found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.

The Committee found no evidence of substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design, and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.

The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused difficulties in other parts of the inter-agency relationship.

The Service disposed of what it regarded as "transitory documents" related to the first draft Sidewinder report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather "misfiled." However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

In conclusion, the Committee considers the vital lesson of Project Sidewinder to be this: It is the Service's responsibility to assess threats to Canada and Canadians rigorously, and in a professional manner, and provide objective advice to Government based on those assessments. The Committee is fully in accord with initiatives to bring the respective skills of CSIS and the RCMP together on appropriate projects. At the same time, the Service also has responsibility to ensure that this advice is of the highest possible quality. The Sidewinder first draft report did not meet that standard, and renewed efforts succeeded in producing a much-improved final product.

Lost Documents—A Serious Breach of Security

Report #126

BACKGROUND TO THE INCIDENT

On October 10, 1999, the vehicle of a CSIS Headquarters employee was vandalized in the Greater Toronto area. Inside the vehicle were a number of CSIS documents, several of which were classified. These were among the items stolen. The police were notified when the break-in was discovered, and the employee later reported the theft to a supervisor at the Service.

The police investigation revealed that the theft had been committed by petty thieves intent on supporting a drug habit, and that in all likelihood they had discarded the classified documents unread in a garbage dumpster, which was subsequently emptied at a landfill site. The documents were not recovered.

Following an investigation by the Service's Internal Security Branch—standard procedure in such cases—the employee was dismissed from the Service and more minor administrative actions were taken against other Service officers tangentially involved in the incident. In addition, the Service altered some of its procedures for document control and strengthened its internal "security awareness" program.

The Committee's review encompassed all elements of the incident: the circumstances that led to the Internal Security investigation, the manner in which the investigation was carried out, the results it yielded and all factors that would aid in assessing whether the incident pointed to systemic security problems within the Service.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Was There Warning of the Employee's Inappropriate Behaviour?

Our review of the Service's security records showed no previous security violations by the employee beyond those of a minor nature. Nothing in CSIS files presaged the employee's behaviour and the serious security breach that ensued.

Potential Damage to the Service and to the Security of Canada

With a view to assessing the potential damage to national security should the classified documents be found and released, the Committee examined copies of the lost material. The Service's own damage assessment concluded that although some of the information in the reports was dated, or had already become public knowledge, the potential for damage was high. The information contained would have revealed the existence of certain CSIS investigations and, more critically in the Service's view, the nature of CSIS operational limitations. The Service's assessment noted two important factors serving to moderate the potential damage: no sources were identified nor were any operations compromised.

Based on our review of the documents, we concurred with the Service's view: the documents held the potential to expose the country unnecessarily to security threats.

Problematic document management

In the course of its investigation, Internal Security had considerable difficulty determining the precise content of one item, and thus had to make an educated guess at what the employee held at the time of the burglary. This apparent lapse helped nudge the Committee toward the conclusion that there may have been a problem in CSIS internal document control procedures generally. The Service's explanation for the gap in information was that at the time the document was removed from CSIS premises by the employee, it had not been entered into the corporate file system.

Although not directly related to this security breach, a second document control issue emerged subsequent to the incident. The Committee learned about a case of unauthorized possession of documents. After seeking explanations from two operational branches about their respective control procedures, the Service investigation concluded that the case was an isolated one and that no changes in procedure were required.

To prevent either problem from recurring, the Service has reiterated to its personnel the importance of following proper document control and authorization procedures.

Other Issues Raised by the "Lost Documents" Affair

As noted earlier, several other employees were involved—albeit peripherally—in the incident. Although the Service's internal investigation showed that most media allegations of procedural non-compliance were unfounded, in the Committee's opinion the incident highlighted a lack of rigour in the Service's control over the removal from its premises of documents by officers. The Service has since taken steps to address these gaps.

Policies and the Human Factor

It is evident to the Committee that institutional scrutiny of the incident by us and the Office of the Inspector General, intense media interest, and the Service's own inquiries drew unprecedented attention to the Service's internal security mechanisms. As a result, changes have been made. Nevertheless, it is CSIS' view—and we agree—that no amount of regulation or policy can rule out the possibility of such incidents occurring. Intelligent intelligence work ultimately depends on conscientious people, as well as on strict rules.

"LOST DOCUMENTS" MATTER IN PERSPECTIVE

Previous Internal Security Cases

As part of the Committee's review, we asked CSIS for information about previous internal security investigations and outcomes. Our analysis took into consideration the sea change in national and international security environments in the last fifteen years, and concomitant adjustments in CSIS policies and practices particularly in reporting security breaches.

Although we were unable to identify any single case identical to this most recent one, we did note that a wide range of penalties had been imposed on offending employees—including termination of employment—in cases that shared some of the same elements.

The Committee's review of security breach historical records gave rise to two observations. First, that changes to CSIS internal security policy and practices were often driven by security breach incidents, not considered analysis and review of procedures. The Service's approach to internal security was essentially reactive, notwithstanding internal and central Government agency policies that mandate periodic reviews.

Second, several of the cases in the Service's records have caused the Committee to consider new audit and review procedures so as to ensure that Members have as complete an understanding as possible of such events, as and when they occur.

The Service's handling of the investigation

The Service's own "lost documents" investigation was conducted in a competent and professional manner, ultimately revealing how its classified materials went astray. Internal Security Branch staff maintained a focused and coordinated approach to handling the many issues and questions raised by the incident. CSIS Headquarters gave clear direction to Toronto Region which, in turn, successfully enlisted the very important co-operation of local law enforcement agencies—co-operation crucial to learning the probable fate of the documents. Finally, the policies and guidelines in place for performing and consolidating damage assessments by various operational branches proved effective.

> No amount of regulation or policy can rule out the possibility of such incidents . . . intelligence work depends on conscientious people, as well as on strict rules

CONCLUSION

As already noted, the Service's internal security policy framework has been in place for a number of years, with change usually stimulated by a security intelligence breach at home ("lost documents") or abroad—the Aldrich Ames CIA case being one of the more notorious examples.

Although this most recent incident cannot be traced to faulty internal security policies, it has served to highlight a lack of rigour in certain of the Service's

procedures for implementing those policies. We are aware that the Service periodically conducts its own internal review of security procedures. Nevertheless, security breaches in recent years involving CSIS materials (and commented upon in these pages) suggests that these internal reviews have not been as effective as the Service and the Committee would have wished. The Committee will continue to monitor this area of Service operations closely.

Threats from a Foreign Conflict

Report #124

BACKGROUND TO THE STUDY

The focus of this study is a CSIS investigation of possible threats emanating from a conflict abroad. Canada is susceptible to the spillover from foreign wars and civil strife for a number of reasons: its open society and relatively porous borders, its activist international policies and robust defence alliances, and the presence in Canada of various "homeland" communities. It is in the nature of homeland conflicts that attempts are sometimes made by one or other of the warring parties to enlist the support (moral, political and financial) of compatriots in Canada.

In this instance, the perceived threat arose chiefly from the activities of foreign intelligence services operating in Canada. These included suspected attempts to raise funds, collect information on homeland communities, foment civil unrest in Canada, and illegally procure weapons and technology.

As with every review of a homeland conflict investigation, the Committee directs special attention to gauging the impact of the Service's investigation on the homeland communities themselves. Whenever the Service targets domestic groups or conducts interviews within homeland communities, we wish to ensure that it acted appropriately and entirely within the law.

The audit covers the two-year period from April 1997 through March 1999. The Committee examined all the information generated and retained by the investigation, the targeting authorities requested and warrant powers obtained, and the use made by the Service of information from human sources including its community interviews.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Committee determined that the Service had sufficient grounds to conduct the investigation and to employ the investigative methods permitted in the targeting authorities and Court warrants. The level of investigation was proportionate to the seriousness of the threat and, with one exception, only information strictly necessary to the investigation was collected.

Three issues drew the Committee's attention:

- an overly general targeting authority;
- community interviews;
- retention of unnecessary information.

An Overly General Targeting Authority

The Service obtained two authorizations, and it was the second and most intrusive that raised some concerns. It set out to investigate the activities of foreign intelligence services, which could lead to the targeting of foreign diplomats and an individual resident in Canada thought to be associated with those agents. The intent was to learn the extent to which the intelligence officers or their associates were engaged in clandestine or illegal activities that constituted a threat to Canada.

Although the targeting authority in question stated that the investigation was required in order to assess three categories of threat—espionage, foreign influenced activities and politically motivated violence (subsections 2(a), (b) and (c) of the *Act*, respectively)—with one of the targets named in the Request for Targeting Authority (RTA), only one of the threat categories cited could reasonably be said to apply.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Current Ministerial Direction is careful to set various thresholds and standards that must be met for each type of threat. In the view of the Committee, all RTAs should specify how the threats any particular target is alleged to represent conform to these criteria.

The Committee recommends that RTAs be structured and written to identify clearly the reasons for targeting each target named, under each threat definition cited.

Community Interviews

In general, the Service's contacts with individuals of homeland communities were conducted appropriately. The Committee did identify one instance where a CSIS investigator appeared to counsel an individual about whether to organize or participate in public demonstrations. Nothing we learned about the matter led us to doubt the officer's good intentions, however, we urged CSIS to remind officers that their task is to gather information, not to offer political direction.

Retention of Unnecessary Information

The Committee's review of CSIS databases identified only one instance where the "strictly necessary" test for collecting information was not met. The information was clearly of a personal nature and had no investigative value. We strongly advised the Service of our concerns. The Service has agreed with this finding and ordered the information deleted from its database.

Terrorist Fundraising

Report #122

BACKGROUND

Beginning with the Halifax G8 Summit in 1995, the international community has paid increasing attention to the issues of illicit transborder fundraising in support of terrorism. In 1996, the G8 nations adopted a series of measures designed to curb the improper use of "organizations, groups or associations, including those with charitable, social, or cultural goals, by terrorists using them as a cover for their own activities."[6] With the same goal in mind, the United Nations is expected in 2000 to adopt the International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism.

Relative prosperity, openness and diversity make Canada an ideal place for organizations devoted to using terrorism to achieve political ends to obtain needed funds through illicit means. Although a number

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada and that are related to, or emanate from, that specific issue.

Current Ministerial Direction is careful to set various thresholds and standards that must be met for each type of threat. In the view of the Committee, all RTAs should specify how the threats any particular target is alleged to represent conform to these criteria.

The Committee recommends that RTAs be structured and written to identify clearly the reasons for targeting each target named, under each threat definition cited.

Community Interviews

In general, the Service's contacts with individuals of homeland communities were conducted appropriately. The Committee did identify one instance where a CSIS investigator appeared to counsel an individual about whether to organize or participate in public demonstrations. Nothing we learned about the matter led us to doubt the officer's good intentions, however, we urged CSIS to remind officers that their task is to gather information, not to offer political direction.

Retention of Unnecessary Information

The Committee's review of CSIS databases identified only one instance where the "strictly necessary" test for collecting information was not met. The information was clearly of a personal nature and had no investigative value. We strongly advised the Service of our concerns. The Service has agreed with this finding and ordered the information deleted from its database.

Terrorist Fundraising

Report #122

BACKGROUND

Beginning with the Halifax G8 Summit in 1995, the international community has paid increasing attention to the issues of illicit transborder fundraising in support of terrorism. In 1996, the G8 nations adopted a series of measures designed to curb the improper use of "organizations, groups or associations, including those with charitable, social, or cultural goals, by terrorists using them as a cover for their own activities."[6] With the same goal in mind, the United Nations is expected in 2000 to adopt the International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism.

Relative prosperity, openness and diversity make Canada an ideal place for organizations devoted to using terrorism to achieve political ends to obtain needed funds through illicit means. Although a number

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada and that are related to, or emanate from, that specific issue.

of countries, including the United States and United Kingdom, have implemented legislation proscribing known terrorist organizations and criminalizing all of their fundraising activities, Canada, for various reasons, has refrained from taking a similar step.[7]

The Government's efforts to deal with this growing international problem have focused on more effective exchanges of information among Canadian agencies, and more stringent enforcement of existing laws and regulations. At the centre of the Government's new initiative was the creation in 1996 of the *Interdepartmental Working Group on Countering Terrorist-Support Activities* (IWG). This body brings the regulatory, investigative and information collection skills of the RCMP, Citizenship and Immigration Canada, the departments of Foreign Affairs, Transport, Justice, Finance, and National Defence—as well as CSIS—to bear on the problem of terrorist fundraising.

The Service plays an advisory role to the Government through the mechanism of the IWG, and provides information about alleged terrorist fundraising in Canada directly to the relevant federal departments. The purpose of the Committee's study was to examine several facets of the Service's work in addressing the problems of terrorist fundraising in Canada.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee's audit encompassed three types of source data:

- all relevant files documenting communications and exchanges of information between CSIS and the Government of Canada for the period from March 1, 1995 through March 31, 1999;
- interviews with relevant CSIS officers and their interlocutors in various departments of government;
- a selected sample of relevant Service investigations were subject to a thorough review, including all relevant targeting documents, operational files, warrant files and information received from foreign agencies.

Our goals were twofold: to determine the effectiveness of Service advice and co-operation in assisting the Government's efforts to curb terrorist fundraising, and to ensure that all CSIS actions were appropriate and in conformity with the law.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Service Investigations of Terrorist Fundraising

The Service stated that, as a result of its investigations linked to international terrorism, it had uncovered several Canadian organizations suspected of facilitating terrorist fundraising objectives. Our own review of these investigations showed that CSIS did have sufficient information to believe that the links to international terrorist groups and to their fundraising efforts constituted a threat to the security of Canada.

Information-sharing

Information-sharing between CSIS and client departments has been ongoing for some time, although the Committee noted that a hiatus in relations with one department lasted several months. The lines of communication with that department have remained open ever since. CSIS and its departmental clients both expressed satisfaction with the liaison relationship. Recipients of Service reports said that the information had been most useful as "investigative leads" assisting in determining how and where to follow up.

The Committee's review of the information-sharing process identified a number of difficulties and potential obstacles:

- the use of CSIS information in court proceedings;
- the nature of the advice to government.

The Use of CSIS Information in Court Proceedings

In providing information to client departments, the Service has experienced problems handling information of potential evidentiary value similar to those the Committee has encountered in other CSIS liaison relationships.[8] Current Canadian law makes it difficult to protect classified intelligence from disclosure in legal proceedings where the information is used to support prosecution. CSIS is concerned to protect domestic and international sources and, in the absence of modifications to current law, client departments' ability to use the Service's information in court will continue to be constrained.

The Nature of the Advice to Government

After examining CSIS files, the Committee noted that the Service was selective in the information it gave to the client departments. In response to a query from the Committee, the Service stated that it refrained from distributing information that could adversely impact the security of human sources, Service operations or relations with third parties, for example allied intelligence agencies.

RECOMMENDATIONS

Two recommendations emerged from this study. First, in respect of the nature of the Service's advice,

> **The Committee recommends that in future, CSIS advise its client departments of substantive changes to the assessments it has previously given them, which arise as a consequence of new information.**

Second, although the Committee supports legislative changes that would allow more effective use to be made of the information shared between CSIS and its client departments, such enhanced procedures could well generate an increase in the number of complaints brought to the Committee. To address such an eventuality,

Lawful Advocacy, Protest, Dissent and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and, while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on social institutions, legitimate dissent and individual privacy.

The *CSIS Act* specifically prohibits the Service from investigating "lawful advocacy, protest or dissent" unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

> **The Committee recommends that the Ministry of the Solicitor General and Privy Council Office initiate special measures to keep SIRC apprised, on a timely basis and as appropriate, of the IWG's proposals as they impact on CSIS activities.**

The Committee will continue to monitor the Service's role in providing advice to the Government of Canada about this growing threat to Canada's security and Canadian interests.

Investigation of a Domestic Threat

Report #121

METHODOLOGY OF THE AUDIT

During a previous review, the Committee learned of several CSIS source operations that sometimes involved the legitimate dissent milieu—specifically,

The Use of CSIS Information in Court Proceedings

In providing information to client departments, the Service has experienced problems handling information of potential evidentiary value similar to those the Committee has encountered in other CSIS liaison relationships.[8] Current Canadian law makes it difficult to protect classified intelligence from disclosure in legal proceedings where the information is used to support prosecution. CSIS is concerned to protect domestic and international sources and, in the absence of modifications to current law, client departments' ability to use the Service's information in court will continue to be constrained.

The Nature of the Advice to Government

After examining CSIS files, the Committee noted that the Service was selective in the information it gave to the client departments. In response to a query from the Committee, the Service stated that it refrained from distributing information that could adversely impact the security of human sources, Service operations or relations with third parties, for example allied intelligence agencies.

RECOMMENDATIONS

Two recommendations emerged from this study. First, in respect of the nature of the Service's advice,

> **The Committee recommends that in future, CSIS advise its client departments of substantive changes to the assessments it has previously given them, which arise as a consequence of new information.**

Second, although the Committee supports legislative changes that would allow more effective use to be made of the information shared between CSIS and its client departments, such enhanced procedures could well generate an increase in the number of complaints brought to the Committee. To address such an eventuality,

Lawful Advocacy, Protest, Dissent and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and, while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on social institutions, legitimate dissent and individual privacy.

The *CSIS Act* specifically prohibits the Service from investigating "lawful advocacy, protest or dissent" unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

> **The Committee recommends that the Ministry of the Solicitor General and Privy Council Office initiate special measures to keep SIRC apprised, on a timely basis and as appropriate, of the IWG's proposals as they impact on CSIS activities.**

The Committee will continue to monitor the Service's role in providing advice to the Government of Canada about this growing threat to Canada's security and Canadian interests.

Investigation of a Domestic Threat

Report #121

METHODOLOGY OF THE AUDIT

During a previous review, the Committee learned of several CSIS source operations that sometimes involved the legitimate dissent milieu—specifically,

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada's defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The "threats to the security of Canada," which it is specifically charged to investigate, include "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ." [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS' intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in denying citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual's suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

certain protests and demonstrations. We subsequently conducted a review of the investigations.

Under the terms of the authorizations for the investigations, several individuals were targeted under sections 2(c) and 12 of the *CSIS Act* wherein the Service has the responsibility to investigate threat activities "directed to or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the objective of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ."

During its investigation, CSIS collected information about the targets, as well as some information about protests and demonstrations in which the targets were involved. Information the Service obtained was used in threat assessments given to federal government clients and relevant law enforcement agencies.

During the Committee's review of the investigation—and with particular reference to CSIS policy and Ministerial Direction concerning legitimate advocacy, protest and dissent—the Committee examined all reporting by CSIS sources, all information retained on targets and protests and other incidental intelligence collected. We reviewed all relevant targeting authorities, source handling files and Service internal memoranda. In addition, the Committee interviewed CSIS personnel responsible for the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Committee's review identified no violations of Service policy or Ministerial Direction. CSIS had reasonable grounds to suspect that the targets were threats to the security of Canada. None of the human sources engaged in illegal or *agent provocateur* activities, and the sources gathered information on appropriately approved targets. We saw no instances of influence by CSIS sources on the activities of legitimate groups or organizations.

Notwithstanding our general conclusions, this set of investigations was the source of some residual concerns for the Committee. During the course of investigations, which lasted several years, the Service made targeting decisions, chose investigative methods, collected information and advised government clients—all actions carried out in accordance with policy as written—which when reviewed as a whole left the Committee uneasy. Among these were:

- existing policies for managing human source investigative techniques did not ensure that executive management was fully seized with the fact that, because of unforeseen activities of the authorized targets after the original TARC approval, an organization not itself an authorized

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada's defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The "threats to the security of Canada," which it is specifically charged to investigate, include "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ." [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS' intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in denying citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual's suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

certain protests and demonstrations. We subsequently conducted a review of the investigations.

Under the terms of the authorizations for the investigations, several individuals were targeted under sections 2(c) and 12 of the *CSIS Act* wherein the Service has the responsibility to investigate threat activities "directed to or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the objective of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ."

During its investigation, CSIS collected information about the targets, as well as some information about protests and demonstrations in which the targets were involved. Information the Service obtained was used in threat assessments given to federal government clients and relevant law enforcement agencies.

During the Committee's review of the investigation—and with particular reference to CSIS policy and Ministerial Direction concerning legitimate advocacy, protest and dissent—the Committee examined all reporting by CSIS sources, all information retained on targets and protests and other incidental intelligence collected. We reviewed all relevant targeting authorities, source handling files and Service internal memoranda. In addition, the Committee interviewed CSIS personnel responsible for the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Committee's review identified no violations of Service policy or Ministerial Direction. CSIS had reasonable grounds to suspect that the targets were threats to the security of Canada. None of the human sources engaged in illegal or *agent provocateur* activities, and the sources gathered information on appropriately approved targets. We saw no instances of influence by CSIS sources on the activities of legitimate groups or organizations.

Notwithstanding our general conclusions, this set of investigations was the source of some residual concerns for the Committee. During the course of investigations, which lasted several years, the Service made targeting decisions, chose investigative methods, collected information and advised government clients—all actions carried out in accordance with policy as written—which when reviewed as a whole left the Committee uneasy. Among these were:

- existing policies for managing human source investigative techniques did not ensure that executive management was fully seized with the fact that, because of unforeseen activities of the authorized targets after the original TARC approval, an organization not itself an authorized

target had become implicated in the Service's investigative activities;

- CSIS instructions that sources were only to report on "authorized subjects of investigation" was not fully implemented in practice in some instances;

- in two instances while conducting surveillance of authorized targets, the Service inadvertently collected some information on the activities of an organization. The Service did not retain the information in its active database;

- one threat assessment issued by the Service based on information gathered during these investigations did not, in the Committee's view, accord with the intent of the *Act*.

The Committee believes that these instances—admittedly few in number—point to an occasional lack of rigour in the Service's application of existing policies, which oblige it to weigh the requirement to protect civil liberties against the need to investigate potential threats. We brought these particular instances, and the Committee's overall concern about the need for rigorous weighing, to the attention of the Service.

In the Service's view, its existing policies, including the need for multiple levels of approval, adequately address the Committee's concerns. It believes it is in full compliance with Ministerial Direction which requires it to choose investigative methods and techniques proportionate to the threat, and to ensure that these are weighed against possible damage to civil liberties. The Service stated that ". . . the position that the *[CSIS] Act*, in combination with Ministerial Direction, requires evidence of 'weighing' in every single case before a targeting approval is given, is a distortion of both the *Act*, and of Ministerial Direction."

The Committee is in no doubt that, in all of its investigative activities, the Service takes the matter of civil liberties extremely seriously. However, with respect to its position on the need for evidence of weighing in "every single case," we disagree.

It is an essential principle of administrative accountability that the processes by which judgements and decisions are made can be as important as the decisions and outcomes themselves. The Committee would like to see tangible evidence that significant investigatory decisions involving the legitimate dissent milieu are adequately weighed.

> **The Committee recommends that the Service make the changes to its administrative procedures necessary to ensure that all significant investigatory decisions in the area of lawful advocacy, protest and dissent are weighed and so documented.**

The Committee believes that as well as providing an additional measure of comfort to the Review Committee, such changes would help maintain the day-to-day sensitivity of all CSIS staff to the need to protect civil liberties.

The Committee had an additional recommendation concerning the need to clarify a section of the CSIS *Operational Policy Manual* (a classified document).

A Long-Running Counter Intelligence Investigation

Report #118

BACKGROUND TO THE REVIEW

The Review Committee believes that an essential aid to ensuring the continued quality and appropriateness of CSIS activities is the periodic review of major investigations that span a number of years. We last reported on this counter intelligence operation some time ago.

AUDIT METHODOLOGY

The Committee's inquiries and research were designed to answer certain key questions about the investigation:

- Did a threat (as defined in the *CSIS Act*) in fact exist?
- Was the nature of the Service's investigation (the level of intrusiveness, the quantity of resources deployed) proportionate to the threat?
- Were CSIS actions appropriate, in compliance with Ministerial Direction and internal policy and within the law?
- Was the advice given to the Government based on the investigation timely, balanced and accurate?

Our audit encompassed CSIS operational files for a selected set of investigations, documents supporting targeting requests and warrant applications, Service reports generated for clients throughout the Government and interviews with CSIS officers and with consumers of Service intelligence products in other departments of Government.

In addition to reviewing specific Service activities, the Committee took into account such factors as the number of known and suspected intelligence officers in Canada, and less tangible factors such as the potential damage to Canadian interests should allied governments come to believe that Canada's counter intelligence efforts were inadequate or ineffective.

CSIS and the Use of Surveillance

CSIS uses surveillance to learn about the behaviour patterns, associations, movements and "trade-craft" of groups or persons targeted for investigation. As an investigative tool, surveillance is used to detect espionage, terrorism or other threats to national security. Large amounts of personal information can be collected and retained in the course of surveillance operations. The Service's surveillance units use various techniques to gather information. In an emergency, surveillance can be used before a targeting authority has been obtained.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Nature of the Threat

It is the Service's view that the target of this investigation is engaged in intelligence-related activities that manifest themselves in classical espionage, foreign influence in various aspects of Canadian society and the theft of economic and scientific information through clandestine means.

In an earlier report the Committee stated that "the threats posed by the intelligence gathering activities of this [target] [were] at th[e] time, nebulous, and sometimes hard to define." Although events since then have served to confirm that the potential for serious threat to Canadian interests is serious and genuine, the current threat as measured in concrete and confirmed activity appears to us to be limited and infrequent.

This difference of opinion between CSIS and the Committee about the nature of the threat led us to conclusions about some of the target's activities that were at odds with those of the Service. Some of the activities investigated by the Service showed the target engaged in intelligence gathering in Canada, but others did not.

In one case the Service treated as a threat activity—an attempt to influence a Canadian official—what seemed to be routine diplomatic behaviour. In another, with little corroborating information, CSIS ascribed intelligence gathering motives to apparently normal consular contacts.

The Committee's review also raised questions about some beliefs the Service has about the nature of the

AUDIT METHODOLOGY

The Committee's inquiries and research were designed to answer certain key questions about the investigation:

- Did a threat (as defined in the *CSIS Act*) in fact exist?
- Was the nature of the Service's investigation (the level of intrusiveness, the quantity of resources deployed) proportionate to the threat?
- Were CSIS actions appropriate, in compliance with Ministerial Direction and internal policy and within the law?
- Was the advice given to the Government based on the investigation timely, balanced and accurate?

Our audit encompassed CSIS operational files for a selected set of investigations, documents supporting targeting requests and warrant applications, Service reports generated for clients throughout the Government and interviews with CSIS officers and with consumers of Service intelligence products in other departments of Government.

In addition to reviewing specific Service activities, the Committee took into account such factors as the number of known and suspected intelligence officers in Canada, and less tangible factors such as the potential damage to Canadian interests should allied governments come to believe that Canada's counter intelligence efforts were inadequate or ineffective.

CSIS and the Use of Surveillance

CSIS uses surveillance to learn about the behaviour patterns, associations, movements and "trade-craft" of groups or persons targeted for investigation. As an investigative tool, surveillance is used to detect espionage, terrorism or other threats to national security. Large amounts of personal information can be collected and retained in the course of surveillance operations. The Service's surveillance units use various techniques to gather information. In an emergency, surveillance can be used before a targeting authority has been obtained.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Nature of the Threat

It is the Service's view that the target of this investigation is engaged in intelligence-related activities that manifest themselves in classical espionage, foreign influence in various aspects of Canadian society and the theft of economic and scientific information through clandestine means.

In an earlier report the Committee stated that "the threats posed by the intelligence gathering activities of this [target] [were] at th[e] time, nebulous, and sometimes hard to define." Although events since then have served to confirm that the potential for serious threat to Canadian interests is serious and genuine, the current threat as measured in concrete and confirmed activity appears to us to be limited and infrequent.

This difference of opinion between CSIS and the Committee about the nature of the threat led us to conclusions about some of the target's activities that were at odds with those of the Service. Some of the activities investigated by the Service showed the target engaged in intelligence gathering in Canada, but others did not.

In one case the Service treated as a threat activity—an attempt to influence a Canadian official—what seemed to be routine diplomatic behaviour. In another, with little corroborating information, CSIS ascribed intelligence gathering motives to apparently normal consular contacts.

The Committee's review also raised questions about some beliefs the Service has about the nature of the

threat. We are of the opinion that these beliefs are sometimes overdrawn.

Targeting Decisions

The Review Committee thoroughly examined a representative selection of Service targets approved for investigation by the CSIS Targeting and Review Committee. We reviewed the case the Service set out for each and studied warrant affidavits, supporting documentation and reports generated by the investigations.

The Committee believes each of the targeting decisions examined was justified by the evidence. However, in the Service's application to secure warrant powers against one target were a number of overstatements. In one instance, information put forward was more than a decade old and the information adduced was derived from one source's "feelings." In another, a source's speculation was quoted. Some assertions that the target engaged in "suspicious activities" appeared to us to be misleading or exaggerated. Despite these imprecisions, however, the Committee believes the evidence to proceed with targeting the individual was convincing overall.

Investigative Activities and Retention of Information

The Committee identified several instances in which the Service acted in contravention of policy or without due caution:

- some information collected by the Service did not meet the "strictly necessary" test: a membership list, reports about a public meeting and particulars about individuals who were neither targets themselves nor known to have contacts with targets;

- Service actions in regard to one target appeared to carry significant risk;

- CSIS files about one aspect of an investigation appeared to show that a source rendered assistance to a target in a manner that gave rise to the Committee's concern.

Employment of Resources

The Committee was at pains to assure itself that the resources devoted by the Service to this investigation were appropriate to the threat. While our review turned up no acute difficulties, we will continue to monitor the Service's deployment of resources in this area.

Advice to Government

The Service produces several classified publications to transmit its findings to various readerships in the Government of Canada. The Committee examined a selection of CSIS publications relating to this particular investigation, compared the statements in them to supporting information in Service files, and asked clients their views of the utility and accuracy of Service reports.

None of the clients we interviewed took issue with the accuracy, timeliness or analytical quality of the reports they received. Most considered the Service's reports to be useful background information. The Committee's review of the information in support of Service conclusions in selected CSIS reports did, however, reveal some anomalies:

- the Service stated that an action by a target was possibly for the purpose of "developing a network of agents." Our review showed that there was no documentation on file to support this premise;

- a report stating that a target had used a certain business practice to obtain proprietary advanced technology was not technically correct. In our view, the Service's information differed from the report's description;

- CSIS informed its readers that a target had engaged in a number of instances of "espionage" over a long period. In examining these instances, the Committee formed the opinion that the

evidence for some was weak, speculative or ignored reasonable, benign alternative explanations for the actions in question.

CONCLUSION

The Committee believes that the potential threat to Canadians and Canadian interests arising from the activities of this target is significant. It is vital, therefore, that the Service take special care to ensure that the analysis and reporting generated by its investigations remain precise and unbiased. The Government of Canada faces a myriad of difficult international security, economic and diplomatic issues. It deserves the best possible national security advice—clear in analysis, as transparently obtained as law and prudence permit and unencumbered by preconceptions or unfounded speculation. Our review evidenced a few instances that pointed to the Service occasionally drawing conclusions not based on the facts at hand.

The Government deserves the best possible national security advice . . . as transparently obtained as law and prudence permit and unencumbered by unfounded speculation

Domestic Exchanges of Information (4)

Report #119

In carrying out its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS co-operates and exchanges information with federal and provincial departments and agencies and police forces across Canada. The Service's mandate to enter into such arrangements is set out in section 17 of the *CSIS Act*. The Service discloses information to various domestic departments and agencies "for the purposes of the performance of its duties and functions" under section 19(2) of the *Act*.

Under section 38(a)(iii) of the *Act*, the Committee is charged with the task of examining the co-operation arrangements the Service has with domestic agencies, as well as the information and intelligence it discloses under those arrangements.

METHODOLOGY OF THE EVALUATION

This review focused on CSIS' domestic exchanges of information for calendar year 1998. In addition to reviewing the Service's information exchanges in all regions, the Committee also conducted an on-site review of one regional office.

The purpose of the review was to assess whether CSIS had adhered to its arrangements with the other agencies, and whether it had collected and disclosed information in compliance with the *CSIS Act*, Ministerial Direction and CSIS operational policies. In particular, the Committee's enquiries were meant to determine if:

- the threat was balanced with the infringement on personal privacy resulting from the passage of the information;
- the exchange of information was strictly necessary to meet the Service's operational requirements as per section 12 of the *CSIS Act*;
- the exchange of information involved the unnecessary use of personal and sensitive information;
- the information exchanged was reasonable and factually accurate;
- all CSIS disclosures of information were in accordance with the preamble to subsection 19(2) of the *CSIS Act*.

COMMITTEE FINDINGS

Overall Co-operation

The Committee found that CSIS co-operation with federal departments and agencies and its relations with provincial authorities and police forces was productive. Our review also showed a general willingness between CSIS and the RCMP to share information with each other.

In one region, however, the Committee found a list of outstanding requests for information from the RCMP. We questioned the delay and learned that the region had since implemented a tracking mechanism in an effort to deal with the problem.

Exchanges and Disclosures of Information

Although the Committee found that the majority of CSIS exchanges of information in 1998 complied with policy, agreements and statutory requirements, we found some instances where, in the Committee's opinion, CSIS had retained unnecessary information.

Unnecessary Retention of Information

The Committee found that one region had collected a report that did not meet the "strictly necessary" criterion under section 12 of the *CSIS Act*. CSIS has since removed the report from its database.

In another instance, our on-site audit of one CSIS region revealed that it had retained several reports in its operational database that it had received from two agencies about planned protests and demonstrations.[9] In our view, some of the information contained in the reports did not demonstrate reasonable grounds to suspect serious violence or a possible threat to public safety. The Committee recommended that CSIS report and retain only the information required to meet its obligations with regard to threat assessments.

The Tracking System

The Committee found that, in general, CSIS' tracking of information exchanges with domestic agencies was consistent. However, we did note variations in how the regions applied the tracking procedure, and a few cases in which the tracking information was not accurately recorded. We also expressed our concern about the fact that the policy on operational reporting was still under development for an inordinate length of time.

Proliferation of Weapons of Mass Destruction

Report #120

BACKGROUND TO THE STUDY

Canada's efforts to prevent or at least slow the proliferation of weapons of mass destruction (WMD)—chemical, biological and nuclear)—to states that do not possess them are longstanding. Since the end of the Second World War, Canada has been at the forefront of every important diplomatic and political initiative aimed at creating an international regime to monitor and control the spread of such weapons, the means for delivering them and the technologies needed to build them.

Since the demise of the Soviet Union, the threat to Canadians' security from such weapons has become more diffuse and also more difficult to counter. Growing numbers of states, and even terrorist organizations, are gaining the wherewithal to purchase (or in some cases steal) the technologies and expertise needed to manufacture extremely lethal weapons that could be used against Canada or its allies.

Although Canada does not possess such weapons itself, a national infrastructure of advanced nuclear, chemical, biotechnological and electronic industries and research facilities makes the country vulnerable to illicit procurement. Many technologies used domestically for peaceful endeavours can also be used in weapons manufacture—so called "dual-use" technologies.

Stemming the improper flow of WMD and their supporting technologies has been a pillar of Canada's

foreign policy for many years. An important domestic element of this policy is the need to understand the nature of illicit and clandestine activities that may pose a threat to the security of Canada, Canadians and others. The Service has an important role in collecting and analyzing such information, stating in 1999 that "counter proliferation is one of its security intelligence priorities."[10] The goal of the Committee's review was to assess the Service's performance of its function to advise the Government in a clearly vital area.

> The Service correctly viewed the target's efforts to circumvent Canada's laws as a threat to national security

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee reviewed all files for fiscal years 1997–98 and 1998–99 held by the Service in relation to its issue-based investigation of WMD proliferation. We interviewed Service personnel, attended briefings and examined CSIS Target and Review Committee (TARC) documents in cases representative of the Service's entire counter-proliferation effort. In addition, the Committee examined a number of cases that gave insight into the Service's Counter Proliferation Unit, its methods of operation and its relationship with domestic and foreign agencies.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Threat from a Foreign Country

From CSIS files it was evident that, because of consistent attempts to procure WMD, a certain foreign country was a particular focus for the Service's investigative efforts. Based on an extensive review of the documentation, we concluded that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada under sections 2(a) and (b) of the *CSIS Act* and that the targeting level for the investigation was proportionate to the threat. The Committee determined that with one exception (which we brought to the Service's attention), the information collected met the "strictly necessary" test.

Threat from a Particular Target

The Committee examined the case of a particular counter-proliferation target that had recently come to our attention. We believe the Service correctly viewed the target's efforts to circumvent Canada's laws as a threat to national security.

Certain Illegal Activities

The Service received information that led it to believe some activities had taken place that constituted a threat to the security of Canada as defined in sections 2(a) and (b) of the *Act*. Subsequent CSIS investigation revealed that a violation of Canadian law had occurred and the appropriate department of the Federal Government was so advised. The Committee found that the level of investigation employed by the Service was proportionate to the threat and that CSIS had retained only strictly necessary information in its database.

The Service's Counter-proliferation Effort in General

It is evident to the Committee that the Service plays an important role in Canada's management of proliferation issues at the domestic level (co-operating with police and other enforcement agencies), and globally (acting in support of DFAIT counter-proliferation initiatives, and exchanging information with allied governments and other parts of the international antiproliferation regime). We noted that, overall, the Service's approach to proliferation matters was both strategically sound and flexibly managed. The Service was particularly concerned to give the counter-proliferation unit considerable leeway in its staffing decisions, reflecting the specialist and technical nature of the tasks being pursued.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Report #123

Every year the Committee audits the entire range of the CSIS investigative activities—targeting, special operations, warrants, community interviews and sensitive operations—in a particular region of Canada. A comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's principal duty—security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three main questions:

- Did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- Was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- Did the Service collect only information that was strictly necessary to report or to advise the government on a threat?

METHODOLOGY OF THE AUDIT

In the region at issue, the Committee selected nine investigations at random—five counter terrorism cases and four counter intelligence cases. We reviewed all files and operational messages in the Service's electronic database and interviewed the regional managers who oversaw the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

In all nine cases, the Committee found that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. The levels of investigations were proportionate to the threat-related activities of the targets and the Service collected only the information that was strictly necessary to advise the government. During the course of the audit, two counter intelligence investigations, one of quite long-standing, were terminated. Based on our review of the intelligence collected during the period under review, the Committee concurred with the Service's decisions in both cases.

Two of nine investigations we examined did raise matters of concern:

- An instance where the request for targeting approval presented a fact inconsistent with the

The Warrant Process

To obtain warrant powers under section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court with a sworn affidavit justifying the reasons why such powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. The preparation of the affidavit is a rigorous process involving extensive consultations with the Department of Justice, and the Solicitor General, with the latter's approval being required before a warrant affidavit is submitted to the Court. The facts used to support the affidavit are verified during the preparation stage and reviewed again by an "independent counsel" from the Department of Justice to ensure that the affidavits are legally and factually correct prior to their submission to the Federal Court. This process has evolved over the past several years with a view to ensuring that the facts, and statements of belief based on those facts, are accurate.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Report #123

Every year the Committee audits the entire range of the CSIS investigative activities—targeting, special operations, warrants, community interviews and sensitive operations—in a particular region of Canada. A comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's principal duty—security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three main questions:

- Did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- Was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- Did the Service collect only information that was strictly necessary to report or to advise the government on a threat?

METHODOLOGY OF THE AUDIT

In the region at issue, the Committee selected nine investigations at random—five counter terrorism cases and four counter intelligence cases. We reviewed all files and operational messages in the Service's electronic database and interviewed the regional managers who oversaw the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

In all nine cases, the Committee found that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. The levels of investigations were proportionate to the threat-related activities of the targets and the Service collected only the information that was strictly necessary to advise the government. During the course of the audit, two counter intelligence investigations, one of quite long-standing, were terminated. Based on our review of the intelligence collected during the period under review, the Committee concurred with the Service's decisions in both cases.

Two of nine investigations we examined did raise matters of concern:

- An instance where the request for targeting approval presented a fact inconsistent with the

The Warrant Process

To obtain warrant powers under section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court with a sworn affidavit justifying the reasons why such powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. The preparation of the affidavit is a rigorous process involving extensive consultations with the Department of Justice, and the Solicitor General, with the latter's approval being required before a warrant affidavit is submitted to the Court. The facts used to support the affidavit are verified during the preparation stage and reviewed again by an "independent counsel" from the Department of Justice to ensure that the affidavits are legally and factually correct prior to their submission to the Federal Court. This process has evolved over the past several years with a view to ensuring that the facts, and statements of belief based on those facts, are accurate.

information the Service had collected. Although the Committee determined that the discrepancy did not undermine the legitimacy of the targeting authorization, we again emphasized to the Service its ongoing responsibility to ensure that facts presented in requests for targeting accurately reflect the information it holds.

- Contrary to the Service's operational policy, the regional office failed to submit an assessment report following the termination of a counter terrorism investigation. The Service attributed the lapse to an administrative oversight and has taken measures to prevent a reoccurrence.

Obtaining and Implementing Federal Court Warrants

Under section 21 of the *CSIS Act*, only the Federal Court of Canada can grant CSIS the right to use warrant powers, such as telephone or mail intercepts. In requesting such powers, the Service must present an affidavit to the Court attesting to the facts that require their use. As part of its regional audit, the Committee reviewed how the Service implemented the warrants obtained in that region. Our goal was to ensure the Service's compliance with all warrant clauses and conditions.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Warrant Implementation

The Committee reviewed all active warrants in the Region during the period under review. In one of the warrants reviewed, the Service's implementation of warrant powers was limited to intercepting a target's telecommunications. In another, CSIS elected not to make use of any of the powers granted to it. The Service decided not to seek a renewal of either warrant and ultimately terminated the investigations.

The files we examined disclosed a number of minor procedural discrepancies: an unusual delay in submitting certain reports required upon termination of an investigation, the inappropriate use of tracking and date codes on intercept reports and the failure to convene a formal "tasking meeting" as required by Service policy.

Although these issues may appear to be of little consequence, the Committee believes that disciplined logging, reporting and tracking procedures are essential if intelligence gathering is to be effective and at the same time accountable.

Quality Control in Reporting

Because intercept reports can provide the basis for requests to continue warrant operations and for the granting of new targeting authorities, accuracy in transcribing such material is vital. This year's regional audit showed that in accordance with 1997 draft policy, the region in question was conducting the appropriate quality control checks.

Audit of Sensitive Operations

The very nature of sensitive operations dictates that they are subject to Ministerial Direction. In addition, policy for implementing sensitive operations is set out in some detail in the CSIS *Operational Policy Manual* and all requests for sensitive operations require the approval of Service senior management.

METHODOLOGY

For the purpose of this regional audit, the Committee examined a set of randomly selected human source operations. In addition, we reviewed all requests to senior managers involving "sensitive institutions."[11]

FINDINGS OF THE COMMITTEE

In general, the Committee concluded that the region's development and direction of sources were appropriate. However, we identified a number of shortcomings in

the Region's compliance with policy and established administrative procedures.

- A situation with the potential to bring discredit to the Government of Canada was not reported to the Deputy Director of Operations in accordance with operational policy.

- The regional office under review failed to obtain formal prior approval from Human Sources Branch before directing a source to travel to another region for the purpose of providing operational assistance to that regional office.

- For what the Committee regards as an unnecessarily extended period, a Regional Office failed to complete an important form required by policy. While satisfied with the measures taken by the Region to rectify the problem, we believe that the Service should have taken measures earlier to ensure compliance.

- The Region was consistently late in providing certain reports, reviews and forms to CSIS Headquarters. The Service stated that its recent implementation of a new tracking system had eliminated the gaps in filing.

Internal Security

The Committee's audit of security procedures in the office under review identified two potentially serious matters. Timely intervention by management in the Region ensured that the incidents did not escalate and that more serious violations were averted. We determined that the office's internal security practices and procedures were generally sound and noted that in response to incidents elsewhere in recent years, the Region had implemented CSIS Headquarter's new procedures in relation to managing classified documents and electronic storage media.

The Committee did note, however, that the Region had conducted significantly fewer (in proportion to the staff complement) random searches of employees entering or leaving Service premises than CSIS offices in other regions. Given the security breaches of recent years, and the Service's acknowledgment of the role of random searches in increasing "security awareness" among its employees, the Committee believes the Region should bring its security practices into line with other of the Service's regional operations.

> **The Committee recommends that the Region increase the number of random searches to reflect the current practices in other CSIS regional offices.**

C. Inside CSIS

Warrants and Warrant Statistics

Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any department or agency of the Government of Canada. For this reason alone their use bears continued scrutiny, a task the Committee takes very seriously. In addition, the review process provides insight into the entire breadth of CSIS investigative activities and is an important indicator of the Service's view of its priorities.

The Committee compiles statistics based on a quarterly review of all warrant affidavits and warrants granted by the Federal Court. Several kinds of information are tracked annually, such as the number of persons and number of locations subject to warrant powers. Table 1 compares the number of warrants over three fiscal years.

The Service did not seek renewal of any of its warrants during 1999–2000. The Federal Court issued 29 urgent warrants; however, none were renewed or replaced

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

during this same fiscal year. As of March 31, 2000, CSIS had in place a total of 238 warrants.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Although the data provides the Committee with an excellent profile of the Service's requests for warrant powers in a given year, comparisons year-to-year are less enlightening because the applications vary as a result of decisions by the Court and new kinds of powers sought. In addition, raw warrant numbers can be misleading because a single warrant can authorize the use of warrant powers against more than one person.

Allowing for these factors, the Committee concluded that the total number of persons affected by CSIS warrant powers remained relatively stable for the last two years and that foreign nationals continue to represent the overwhelming majority of persons subject to warrant powers.

REGULATIONS

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 1999–2000, no such regulations were issued.

FEDERAL COURT DECISIONS

None of the applications for, or execution of, certain powers contained in warrants were affected by Federal Court decisions in fiscal year 1999–2000.

Although no applications for new warrants were denied, the Federal Court of Canada in June 1999 declined to issue two replacement warrants based on an interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *CSIS Act*. The Service reapplied to the Federal Court and the warrants were approved one month later. The first interpretation has not been adopted by the other designated judges.

WARRANT REVISION PROCESS

In last year's annual report, the Committee reported that, in 1998–1999, CSIS had begun a complete review of clauses and conditions in all existing warrants, with proposed changes to be approved by the Federal Court. During the period 1999–2000, CSIS completed the warrant revision process, and all changes reflected in subsequent warrant applications have been approved by the Federal Court.

CSIS Operational Branches

COUNTER TERRORISM BRANCH

The Counter Terrorism (CT) Branch is one of the two main operational branches at CSIS (the other being Counter Intelligence). Its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence, and about activities by foreign states or their agents in support of serious violence, that could affect the safety and security of Canadians and of Canada and its allies.

during this same fiscal year. As of March 31, 2000, CSIS had in place a total of 238 warrants.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Although the data provides the Committee with an excellent profile of the Service's requests for warrant powers in a given year, comparisons year-to-year are less enlightening because the applications vary as a result of decisions by the Court and new kinds of powers sought. In addition, raw warrant numbers can be misleading because a single warrant can authorize the use of warrant powers against more than one person.

Allowing for these factors, the Committee concluded that the total number of persons affected by CSIS warrant powers remained relatively stable for the last two years and that foreign nationals continue to represent the overwhelming majority of persons subject to warrant powers.

REGULATIONS

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 1999–2000, no such regulations were issued.

FEDERAL COURT DECISIONS

None of the applications for, or execution of, certain powers contained in warrants were affected by Federal Court decisions in fiscal year 1999–2000.

Although no applications for new warrants were denied, the Federal Court of Canada in June 1999 declined to issue two replacement warrants based on an interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *CSIS Act*. The Service reapplied to the Federal Court and the warrants were approved one month later. The first interpretation has not been adopted by the other designated judges.

WARRANT REVISION PROCESS

In last year's annual report, the Committee reported that, in 1998–1999, CSIS had begun a complete review of clauses and conditions in all existing warrants, with proposed changes to be approved by the Federal Court. During the period 1999–2000, CSIS completed the warrant revision process, and all changes reflected in subsequent warrant applications have been approved by the Federal Court.

CSIS Operational Branches

COUNTER TERRORISM BRANCH

The Counter Terrorism (CT) Branch is one of the two main operational branches at CSIS (the other being Counter Intelligence). Its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence, and about activities by foreign states or their agents in support of serious violence, that could affect the safety and security of Canadians and of Canada and its allies.

Table 1
New and Renewed Warrants

	1997–98	1998–99	1999–2000
New Warrants	72	84	76
Warrants Replaced/Renewed12	153	163	181
Total	225	247	257

The threat from international terrorism continues to be associated with what are termed "homeland" conflicts. Various domestic extremist groups are also regarded as potential threats to the security of Canada because of their capacity to foment violence.

Although the Branch reported that its focus and priorities remained relatively unchanged for much of the 1999–2000 fiscal year, the arrest of Ahmed Ressam in the United States for transporting bomb-making materials from Canada prompted the Service to refocus its efforts on the emerging threats of serious violence.

Threat Assessments

CSIS provides threat assessments to departments and agencies within the Federal Government based on relevant and timely intelligence. CSIS prepares these assessments upon request or on an unsolicited basis—dealing with special events, threats to diplomatic establishments in Canada, and other situations.

In 1999–2000, the Threat Assessment Unit produced a total of 524 assessments, down from 683 the year previous. The Committee recognizes that many factors influencing these numbers—the number of foreign visitors to Canada, requests received from other Government departments and agencies, special events and threats identified during the year—are beyond the control of the Service.

COUNTER INTELLIGENCE BRANCH

The Counter Intelligence (CI) Branch monitors threats to national security stemming from the espionage activities of other national governments' offensive intelligence agencies in Canada.

In last year's annual report, the Committee commented on the lack of training for CSIS intelligence officers in the area of transnational criminal activity. CI Branch has since sought enhanced training of its investigators in three specialized fields: counter proliferation, information operations and transnational criminal activity.

The Service reported mixed success in its efforts to explore common ground for co-operation and information-sharing with certain foreign intelligence agencies. On the domestic side, the Service claimed several successes in forging co-operative relationships with other government departments.

In co-operation with a federal department, the activities of a foreign intelligence agency in Canada were curtailed, and a formal section 17 co-operation agreement with another intelligence agency was brought closer to conclusion.

REQUIREMENTS, ANALYSIS & PRODUCTION BRANCH

The Requirements, Analysis & Production (RAP) Branch provides advice to government on threats to the security of Canada through *CSIS Reports*, *CSIS Studies* and *CSIS Intelligence Briefs*. In addition, the Service published a number of unclassified reports in its *Perspectives* and *Commentary* series.

In 1999–2000, RAP produced a total of 48 reports, a decline from 68 issued the previous year. Recent years have seen a downward trend in the number of reports produced.

CSIS also contributes to the intelligence community through its participation in the Intelligence Assessment Committee (IAC)—a body made up of senior officials from those departments and agencies of the Government of Canada most concerned with intelligence matters. During the past year, the Service took the lead in seven IAC reports and contributed to another nineteen.

In last year's annual report, the Committee presented the findings from an extensive review of the Branch. Among the Committee's recommendations was that the defunct Executive Intelligence Production Committee (EXIPC)[13] be reconstituted to help ensure that intelligence production was consistent with the requirements and priorities of the Government overall,

as well as with the needs of specific government clients. In 1999–2000, an EXIPC meeting was convened on one occasion and we hope this practice will continue.

Arrangements with Other Departments and Governments

CSIS RELATIONS WITH THE RCMP

The mechanisms to facilitate liaison and co-operation between CSIS and the RCMP are set out in the Memorandum of Understanding (MOU) between the two agencies. They include the assignments of liaison officers to both national headquarters and to each other's regional offices.

The Committee learned of several new initiatives to improve liaison and co-operation between the two agencies:

- the development of a staff exchange program;
- increased sharing of technical information and greater emphasis on the holding of joint training courses, presentations and conferences;
- the establishment in a region of a liaison committee tasked with addressing matters arising from the co-operation arrangement;
- implementation in a region of a tracking/diary date system to ensure that all RCMP requests for disclosure were followed up in a timely fashion.

The two organizations exchanged a total of 1518 documents in fiscal year 1999–2000. CSIS was responsible for providing more than half of the total (892). The Service also gave the RCMP 336 disclosure letters[14] and 39 advisory letters.[15]

Implications of an RCMP Internal Audit

Last year, the Committee stated that it would examine the results of a then upcoming RCMP internal audit[16] for their potential impact on Service activities. The RCMP's review included an examination of the CSIS–RCMP Memorandum of Understanding, and the functional working relationship between the two agencies.

The audit raised issues and problems similar to those examined in three of the Committee's own reviews:[17] tension between the two agencies regarding disclosure, possible overlap in investigating transnational criminal activity and misunderstandings in each agency about the other's mandate.

Among its recommendations, the RCMP report proposed several mechanisms to help the RCMP and CSIS better understand each other's roles and limitations. The report also recommended changes to the MOU dealing with disclosure issues and the importance of employing the Liaison Program to resolve conflicts between the two agencies.

Coincident with the internal audit, the Service embarked on several initiatives aimed at improving its working relationship with the Force. These initiatives included:

- resuming the meetings of the Senior Liaison Committee. Originally established as a forum to resolve problems and disagreements between the two agencies, the liaison committee had been inactive since 1993;
- raising the level of the CSIS liaison officer position to that of the RCMP counterpart so as to promote the working relationship and signal the importance of the position within the Service.

Stinchcombe and the CSIS–RCMP Memorandum of Understanding

In the past, the Committee has commented on concerns expressed by both CSIS and the RCMP that the existing MOU did not adequately address issues of disclosure of CSIS information to the Courts arising from the

Stinchcombe decision. The Service informed the Committee that it is currently negotiating possible changes to the MOU with the RCMP in this regard.

DOMESTIC ARRANGEMENTS

In carrying out its mandate, CSIS co-operates with police forces, and federal and provincial departments and agencies across Canada. Pursuant to section 17(1)(a) of the *CSIS Act*, the Service may enter into co-operation arrangements with domestic agencies after having received the approval of the Minister.

CSIS currently has 19 formal MOUs with Federal Government departments and agencies and 8 with the provinces. CSIS also has a separate MOU with several police forces in one province. The Service signed no new MOUs with domestic agencies in fiscal year 1999–2000, nor were any existing arrangements with federal or provincial departments amended or terminated. The Service did receive Ministerial approval to negotiate an agreement with a provincial agency to conduct security assessments.

FOREIGN ARRANGEMENTS

Pursuant to subsection 17(1)(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General—after he has consulted with the Minister of Foreign Affairs—to enter into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the initial phases leading to the approval of an arrangement, CSIS is not permitted to pass classified information to the foreign agency. However, it may receive unsolicited information.

As of March 31, 2000, CSIS had 217 liaison arrangements with 130 countries. Of this total, the Service judged 45 to be "dormant."[18] During fiscal year 1999–2000, CSIS received the Minister's approval for five new liaison arrangements, with the Minister turning down a Service request to expand the scope of an existing arrangement because of that country's unstable political environment. Nine other arrangements were amended so as to broaden the scope of information exchange, and the Service had 10 new arrangements under consideration.

An issue about which the Committee expressed concern in last year's annual report was resolved. In a review of the agreement that set out the terms of a particular foreign liaison arrangement, we noted that a single generic name used in the text in fact represented several different intelligence organizations within the foreign state concerned—in the Committee's view, a contravention of Ministerial Direction. The Service confirmed to the Committee that the Minister had been advised and the clarification noted. Only after these measures did active co-operation with the agencies begin.

MINISTERIAL DIRECTION

The Committee continues to regard the imminent release of a new Ministerial Direction on foreign arrangements as vital. Critical elements of the existing direction are outdated and the number of agreements between CSIS and foreign agencies during the past several years has increased dramatically. As of March 2000, no new Ministerial Direction had been forthcoming from the Solicitor General. However, we were again informed that the new Ministerial Direction is expected to be signed in the near future.

Collection of Foreign Intelligence

Report #117

Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service—at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) or the Minister of National Defence (DND), and with the written consent of the Solicitor General—may collect foreign intelligence. Under the *Act*, CSIS can make warrant applications for powers such as telephone intercepts and undertake other investigative activities at the request of these ministers.

Foreign intelligence refers to information or intelligence about the "capabilities, intentions or activities" of a foreign state. The *Act* stipulates that the Service's collection of foreign intelligence must take place in Canada and cannot be directed at citizens of Canada, permanent residents or Canadian companies.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee's review encompasses all Ministerial "requests for assistance," all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes and all exchanges of information with the Communications Security Establishment (CSE) in the context of foreign intelligence.[19]

The goal of the audit is to:

- assess CSIS involvement in section 16 requests so as to ensure compliance with the *CSIS Act*, directions from the Federal Court and the governing Memorandum of Understanding (MOU);
- determine whether the Service has met the various legal conditions necessary to collect information under section 16 operations;
- assess whether the nature of the Service's co-operation with the CSE is appropriate and in compliance with the law.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Ministerial Requests

A 1987 tri-ministerial MOU stipulates that any section 16 request likely to result in the inadvertent interception of communications to which a Canadian is party, should so state.[20] In last year's report, the Committee noted that some requests for assistance had not contained the required cautions and caveats about the targeting of, or the inadvertent collection of information about, Canadians. Although all Ministerial requests since August 1998 have contained such clauses, the Committee believes the declaration used currently concerning incidental interception requires additional clarification.

> **The Committee recommends that in requesting section 16 assistance, Ministers indicate explicitly those instances where there is a real likelihood that the communications of Canadians will be subject to incidental interception as part of the collection activity.**

A related concern arises with respect to CSIS warrant applications resulting from section 16 requests. Two applications examined by the Committee did not include, as stipulated in the tri-ministerial MOU, the mandatory caution against directing the collection of information at citizens, companies and permanent residents.

> **The Committee strongly recommends that all future CSIS section 16 warrant applications contain the required prohibition against directing the collection of information at Canadian citizens, companies or permanent residents.**

Retention and Reporting of Foreign Intelligence Information

The retention and reporting of information pertaining to Canadians, and collected by CSIS under section 16, continues to be of concern to the Committee. To ensure that no inappropriate data were retained in Service files or reported to other agencies, the Committee examined the special database holding foreign intelligence. In a few instances, in the Committee's opinion, information went beyond the definition of foreign intelligence as set out in policy and law and included information that identified

Canadians or gave information about their activities that had very little intelligence value. In one instance, the Service agreed and the information was removed.

It is the clear intent of the *Act* and of existing policy that, in the process of gathering foreign intelligence, the Service take steps to ensure that the collection of information about Canadians be kept to an absolute minimum. In this regard, the Committee had some concerns about the length of time the Service retained certain information; about 10 percent of its foreign intelligence records contained references—some five years old or more—to Canadian citizens or landed immigrants.

The Committee raised the matter with the Service, which stated in response that schedules for retaining and disposing of information already collected are set out in the *National Archives Act* and that it was in compliance with those rules.

The Committee also reviewed CSIS reports to requesting Ministries based on section 16 collection. Some contained information about Canadians that went beyond that necessary for the understanding and exploitation of the intelligence. Although these represented only a very small fraction of the total, the Committee believes that the Service could be more circumspect with little or no penalty to the quality of its analyses.

> **The Committee recommends that CSIS ensure that it is more circumspect and that reports to requesting agencies contain only that information absolutely essential for the exploitation of the foreign intelligence.**

Finally, the Committee was encouraged to observe that the incidental interception of information about Canadian businesses was minimal. The Members also found that the use made of section 16 information in certain types of ongoing section 12 (national security) investigations was insignificant. However, the Committee is alert to the possibility that this situation could change if, as we anticipate, the Service were to focus its section 12 investigations in new directions.

Management, Retention and Disposal of Files

Files are the essential currency of intelligence gathering. Each CSIS investigation and every approved target requires the creation of a file and a system for making the information in it available to those designated within the Service. Balanced against this information-gathering apparatus is the clear restriction on CSIS set out in the CSIS Act, that it shall collect information "to the extent that it is strictly necessary." The Committee closely monitors annually the operational files held by the Service.

FILE DISPOSAL

CSIS files are held according to predetermined retention and disposal schedules that are negotiated with the National Archivist. These define how long the files are to be retained after Service employees cease using them. When this period expires, the National Archives Requirements Unit (NARU) in CSIS consults with Service operations staff on whether to keep the file, destroy it or send it to the National Archives.

During fiscal year 1999–2000, NARU reviewed 44 223 files, which had come to their attention through the regular archival "Bring Forward" (BF) system. Most of the files reviewed by NARU were from the screening and administration sections of the Service.

Of the files that NARU and the operational staff reviewed, 33 920 were destroyed and 10 097 were

retained. CSIS informed us that 206 files were identified as having archival value. They were removed from the active file holdings and automated systems and will be sent to National Archives at a future date, according to the established schedules.

Overlooked Files–Follow Up

Last year the Committee reported on certain files that had been overlooked by the Service's file management system. The committee asked that CSIS reassess the files for their operational value and dispose of them appropriately.

The Committee has since been informed by the Service that of the sample we examined, all were either destroyed or transferred to the National Archives. Of the total files remaining in the overlooked category, approximately one-third have been retained because they contain information of operational value and the balance destroyed or sent to the National Archives.

Section 2

Security Screening and Investigation of Complaints

Security Screening and Investigation of Complaints

The Committee's enabling legislation—the *CSIS Act*—gives it a dual mandate: to review all CSIS activities and to investigate any complaints made about its activities. This section of the report deals with the second of the Committee's main responsibilities.

A. Security Screening

The Service has the authority, under section 15 of the *CSIS Act*, to conduct investigations in order to provide security assessments to departments and agencies of the Federal and provincial governments (section 13); the government of a foreign state (section 13); and the Minister of Citizenship and Immigration (section 14).

For Federal employment, CSIS security assessments serve as the basis for determining an individual's suitability for access to classified information or assets. In immigration cases, Service assessments can be instrumental in Citizenship and Immigration Canada's decision to admit an individual into the country and in the granting of permanent resident status or citizenship.

SECURITY SCREENING FOR FEDERAL EMPLOYMENT

1999–2000 Key Statistics

- The number of security screening assessments rendered under the Government Security Program for Level I, II and III clearances totaled 33 357, with an average turnaround time of 8 days for a Level I assessment, 9 days for Level II and 72 days for Level III.

- The greatest number of the 4599 field investigations was required by the Department of National Defence, followed by Foreign Affairs and International Trade, CSIS, Public Works and Government Services, Communications Security Establishment, Privy Council Office and Citizenship and Immigration Canada.

- The Service also gave 25 160 assessments for the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP), which is under the authority of Transport Canada. The average turnaround time for an ARAACP request was 4 days.

- Of the 58 517 assessments rendered in total, the Service issued 12 government briefs. Three recommended denial of a clearance and 9 were "information briefs."

- The three government denial briefs were all in relation to Level II clearances in three separate Federal Government departments. Two of the individuals concerned exercised their right of review by lodging a complaint before the Committee pursuant to section 42 of the *CSIS Act*.

New Security Screening Procedures for the "Parliamentary Precinct"

Under the Government Security Policy (GSP), CSIS is responsible for conducting security screening investigations for all Federal Government departments except the RCMP. Prior to 1998, Parliament—not being a government department—relied on the RCMP to provide criminal records checks as there were no CSIS records checks done for employees of Parliament. On the basis of public safety, checks for Parliamentary employees are now conducted under the Security Accreditation Checks Program. On March 1, 2000, the Service commenced security records checks for prospective employees of the Senate and independent contractors working for the Senate.

With the RCMP acting as intermediary, Parliamentary employees are subject to the Security Accreditation Checks Program procedures. Security accreditations granted under the new procedures are valid for five

years and are not transferable to other government departments.

The Committee was concerned to learn that, as with airport employees subject to the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP), employees of the new Parliamentary Precinct will not have the right to bring a complaint about security screening to the Review Committee. The Committee has repeatedly stated its view that all persons—regardless of employment status—subject to the potential impact of adverse information collected by CSIS during security screening investigations should have access to redress through the Review Committee.

IMMIGRATION SECURITY SCREENING PROGRAMS

Under the authority of sections 14 and 15 of the *CSIS Act*, the Service conducts security screening investigations and provides advice to the Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC). Generally speaking, the Service's assistance takes the form of information-sharing on matters concerning threats to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act* and the form of "assessments" with respect to the inadmissibility classes of section 19 of the *Immigration Act*.

Applications for Permanent Residence from Within Canada

The Service has the sole responsibility for screening immigrants and refugees who apply for permanent residence status from within Canada. In 1999–2000, the Service received 52 742 requests[21] for screening applicants under this program. The average turn-around time for screenings was 21 days—18 days for electronic applications and 94 days for paper applications.

Applications for Permanent Residence from Outside Canada

Immigration and refugee applications for permanent residence that originate outside of Canada are managed by the Overseas Immigrant Screening Program. Under this program, CSIS shares the responsibility for security screening with CIC officials abroad. As a general rule, CSIS only becomes involved in the screening process if requested to do so by the Immigration Program Manager (IPM) or upon receipt of adverse information about a case from established sources—an arrangement that allows the Service to concentrate on higher risk cases.

In 1999–2000, the Service received 24 493 requests to screen offshore applicants and 4415 applicant files were referred to CSIS Security Liaison Officers (SLO) for consultation.

Citizenship Applications and the Alert List

As part of the citizenship application process the Service receives electronic trace requests from CIC's Case Processing Centre in Sydney, Nova Scotia. The names of citizenship applicants are cross-checked against the names in the Security Screening Information System database. The Service maintains an Alert List comprised of individuals who have come to the attention of CSIS through TARC-approved investigations and who have received landed immigrant status.

In 1999–2000 the Service received 192 717 trace requests from CIC. Of those requests, 34 resulted in information briefs, none of which included advice recommending the denial of citizenship. In two cases the Service requested a deferral of its advice.[22]

Nature of the Service's Advice to CIC

Of the 81 650[23] immigration security screening assessments conducted by CSIS during the year under review, the Service forwarded briefs on 166 to CIC. Fifty-seven were information briefs containing security-related information but stopping short of a finding of inadmissibility. The other 109 contained Service notification that it had information that the applicant "is or was" a member of an inadmissible class of persons as defined in section 19(1) of the *Immigration Act*.[24]

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Committee's Upcoming Review of CSIS Security Screening Briefs

In the upcoming year, the Committee intends to conduct a full review of CSIS security screening briefs to Government both for Federal employees and for investigations conducted for the immigration program. We will report our findings in the 2000–2001 annual report.

SCREENING ON BEHALF OF FOREIGN AGENCIES

The Service may enter into reciprocal arrangements with foreign agencies to provide security checks on Canadians and other individuals who have resided in Canada. In 1999–2000 the Service concluded 876 foreign screening checks, 124 of which required field investigations. These investigations resulted in two information briefs.

B. Investigations of Complaints

Besides the Committee's function to audit and review the Service's intelligence activities, we have the added task of investigating complaints from the public about any CSIS action. Three areas fall within the Committee's purview:

- As a quasi-judicial tribunal the Committee is empowered to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees and contractors.

- The Committee can investigate reports made by Government Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters and organized crime.

- As stipulated in the *CSIS Act*, the Committee can receive at any time a complaint lodged by a person "with respect to any act or thing done by the Service."

FINDINGS ON SECTION 41 COMPLAINTS—"ANY ACT OR THING"

During the 1999–2000 fiscal year, the Committee dealt with 67 complaints under section 41 of the *CSIS Act* ("any act or thing"). Forty-eight of these were new complaints and 19 cases were continued from the previous fiscal year (*see* Table 2).

Table 2
Complaints (April 1, 1999 to March 31, 2000)

Committee's Upcoming Review of CSIS Security Screening Briefs

In the upcoming year, the Committee intends to conduct a full review of CSIS security screening briefs to Government both for Federal employees and for investigations conducted for the immigration program. We will report our findings in the 2000–2001 annual report.

SCREENING ON BEHALF OF FOREIGN AGENCIES

The Service may enter into reciprocal arrangements with foreign agencies to provide security checks on Canadians and other individuals who have resided in Canada. In 1999–2000 the Service concluded 876 foreign screening checks, 124 of which required field investigations. These investigations resulted in two information briefs.

B. Investigations of Complaints

Beside the Committee's function to audit and review the Service's intelligence activities, we have the added task of investigating complaints from the public about any CSIS action. Three areas fall within the Committee's purview:

- As a quasi-judicial tribunal, the Committee is empowered to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees and contractors.
- The Committee can investigate reports made by Government Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters and organized crime.
- As stipulated in the *CSIS Act*, the Committee can receive and investigate complaints lodged by persons "with respect to any act or thing done by the Service."

FINDINGS ON SECTION 41 COMPLAINTS—"ANY ACT OR THING"

During the 1999–2000 fiscal year, the Committee dealt with 67 complaints under section 41 of the *CSIS Act* — "any act or thing." Forty-eight of these were new complaints and 19 were carried forward from the previous fiscal year. (Table 2)

Table 2
Complaints (April 1, 1999 to March 31, 2000)

	New Complaints	Carried Over from 1998–1999	Closed in 1999–2000	Carried forward to 1999–2000
CSIS Activities	48	19	50	17
Security Clearances	4	1	1	4
Immigration	1	0	0	1
Citizenship	1	0	0	1
Human Rights	1	0	0	1

Immigration-Related Complaints

The year under review again confirmed a trend toward increased numbers of complaints filed in relation to CSIS activities in immigration security screening. Of the 67 complaint cases handled by the Committee in 1999–2000, 32 dealt with immigration matters. Three of the complaints resulting in reports are summarized in Appendix D, "Complaint Case Histories."

Complaints Concerning Improper Conduct and Abuse of Power

Nineteen of the section 41 complaints handled in 1999–2000 concerned individuals alleging that the Service had subjected them to surveillance, illegal actions or had otherwise abused its powers. In the majority of these the Committee concluded after investigating that the Service was neither involved in nor responsible for the activities being alleged.

In one instance, however, we believe the Service demonstrated poor judgment in disclosing information to a complainant in light of the knowledge the Service had about the individual and the possible impact of such disclosure on the complainant's well-being. In two other cases, the Committee was able to assure complainants that the Service had not passed information about them to third parties.

So as not to confirm indirectly which targets are of interest to the Service, the Committee does not, as a rule, confirm one way or another to a complainant whether he or she is the subject of a CSIS targeting authority. The Committee does, however, conduct a thorough investigation into the complainant's allegations.

If the individual has in fact been a Service target, the Committee assures itself that the targeting has been carried out in accordance with the *Act*, Ministerial Direction and CSIS policy. If we find that the Service has acted appropriately we convey that assurance to the complainant. If we find issues of concern we share those with the Director of CSIS and the Solicitor General, and to the extent possible, report on the matter in our annual report.

Complaints the Committee was Precluded from Investigating

The Committee was precluded from investigating some cases because criteria set out in section 41 of the *Act* had not been met. In these cases the complainant had not first made the complaint to the Director of CSIS or the individuals concerned were entitled to seek redress through other means set out in the *Public Service Staff Relations Act* and the *CSIS Act*. In all cases, the complainants were notified of the Committee's decision.

Misdirected Complaints

The Committee received a small number of complaints that involved neither CSIS nor issues of national security. To the extent possible, and after having informed the individual that the complaint was not within the Committee's jurisdiction, we attempted to redirect the complaints to the appropriate authorities.

FINDINGS ON SECTION 42 COMPLAINTS—"DENIAL OF A SECURITY CLEARANCE"

In 1999–2000, the Committee investigated five complaints arising from denials of security clearances. Two concerned the revocation of existing clearances; three others related to the denial of new clearances. A case for which a Committee report has been issued is summarized in Appendix D; the investigation for another case was completed and the report is pending. Three others have been carried over into next year.

FINDINGS ON MINISTERIAL REPORTS

Citizenship Refusals

In the ongoing matter of the citizenship application of Ernst Zündel, in June 1999, Justice McKeown of

the Federal Court rejected Mr. Zündel's application for a review of an earlier ruling. This decision was appealed, and the Court dismissed the appeal with costs.

In its ruling, the Bench of the Federal Court of Appeal[25] was of the view that the appeal could not succeed. If the Court assumed that it was, in effect, the earlier Ministerial Report that was under review, the time limit for such review had expired. If, on the other hand, the Court were to assume that it was the Committee's letter of March 31,1999 that was at issue, the Court could discern no error in the letter that would warrant the Court's intervention. In sum, it was the Court's view that the Minister's Report was sufficient to initiate an investigation by the Committee, that the Report obligated the Committee to investigate and that the Committee had the legal mandate to do so.

As a consequence of this decision, the Committee Member presiding over the case refused to grant a stay of proceedings to allow Mr. Zündel to obtain leave from the Supreme Court to further appeal the ruling of the Federal Court of Appeal. The matter is scheduled to resume in late 2000.

Reports Pursuant to the Immigration Act

The Committee received no Ministerial Reports of this type during the year under review. However, a case involving a report received in 1996–97 has once again been referred to the Committee.

In a decision rendered on March 14, 2000, Justice Gibson of the Federal Court Trial Division quashed a SIRC 1998 report, which found that a subject of an earlier Ministerial Report did in fact fall under the class of inadmissible persons described in the *Immigration Act*. (*see* inset *Yamani v. Canada* for more details on the ruling.)

Following Justice Gibson's decision, the matter was referred back to the Committee to be redetermined in accordance with the law, the Federal Court decision and the two judicial reviews. Before rehearing and redetermining the matter the Committee will seek confirmation from the Minister of Citizenship and Immigration Canada that CIC intends to pursue the matter.

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION REFERRALS

During the year under review the Committee received no Human Rights Commission referrals. We did complete an investigation from the previous year involving a group of current and ex-employees of CSIS. The Committee will report its findings to the Commission shortly. The Committee noted that the Service granted a security clearance to complainants' counsel so that complainants could fully discuss the nature of their work while ensuring that sensitive information remained properly protected.

Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2000 F.C.J. No.317

This case involved judicial review of a report issued by the Committee to the Governor in Council in April 1998 pursuant to section 39 of the *Immigration Act*.[26] In the report, the Committee found that a certificate under section 40(1) of the *Immigration Act*—possibly leading to the forfeiture of the right to remain in Canada—should be issued in respect of Mr. Yamani as he was a person described in sections 19(1)(e) and 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

This report was the second issued by the Committee about Mr. Yamani. The first was set aside by order of Mr. Justice MacKay in 1996 and referred back to the Committee.[27]

In the review of the Committee's most recent report the court considered the following:

- Whether the Committee erred in law by finding it lacked the jurisdiction to consider and rule on constitutional challenges to the validity of the legislation it is required to apply.

- Whether the terms "subversion," "democratic government, institutions and processes" and "reasonable grounds to believe" found in section 19 of the *Immigration Act* were invalid as they violated Mr. Yamani's constitutional rights and should therefore be found to be of no force and effect.[28]

- Whether the Committee had erred in law by ignoring or misinterpreting evidence and whether such errors led to unreasonable conclusions by the Committee.

The first of these three issues was not pursued because the constitutional challenges were argued *de novo* in the context of the second issue. With respect to the second issue, Mr. Justice Gibson upheld the challenged provisions as valid under the *Charter*.[29]

On the third issue, Mr. Justice Gibson concluded that the evidence about the current and future capacity of the organization to which the complainant belonged—the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP)—showed that it was not the potent, radical terrorist organization it once was. Justice Gibson held that the Committee appeared to have ignored the testimony of an expert witness to the effect that subversion has two essential characteristics. First that it be clandestine or deceptive, and second, that it involve undermining from within. Under this definition, Mr. Justice Gibson concluded, Mr. Yamani could not be said to have engaged in subversion against the state of Israel, either directly or through support of or membership in the PFLP, because being external to the state of Israel, the organization could not undermine from within. Consequently, Mr. Justice Gibson found that the Committee had erred in law in relying "without further analysis" on the definition of "subversion" given in the *Shandi* case[30] and in concluding that Mr. Yamani was a person described in section 19(1)(e) of the *Immigration Act*.

With respect to the Committee's finding that Mr. Yamani was a person described under section 19(1)(g) of the *Immigration Act*, Mr. Justice Gibson found the Committee's analysis insufficient to support its conclusion. The court thus could not allow the Committee's finding to stand. In SIRC's favour, however, the court did find that the Committee's concerns about Mr. Yamani's credibility were justified.[31]

Justice Gibson ordered that the matter be remitted to the Committee for reconsideration.

Section 3

CSIS Accountability Structure

CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada which reports to the Solicitor General who in turn is accountable to Parliament. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to give effect to that accountability are both rigorous and multi-dimensional; a number of independently managed systems exist inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate.

Part of SIRC's task (the Committee itself being part of the accountability structure) is to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to government and Parliament.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

MINISTERIAL DIRECTION

Under section 6(2) of the *CSIS Act*, the Minister can issue directions governing CSIS investigations. Also according to the *Act*, the Committee is specifically charged with reviewing directions issued by the Minister. We assess new directions when they are released by the Minister and examine how the Direction is applied in specific, actual cases.

National Requirements for Security Intelligence 1999–2000 and 2000–2001

National Requirements contain general direction from Cabinet as to where CSIS should focus its investigative efforts, as well as guidance on the Service's collection, analysis, and advisory responsibilities. The Committee received the 1999–2000 National Requirements in August 1999 and so was not able to report on them in last year's Annual Report. The 2000–2001 Requirements were received in a timely manner so both are addressed here.

Both sets of Requirements varied little from those of 1998–1999, reflecting a relatively unchanged threat environment. Changes that drew the Committee's attention were as follows:

- the list of groups identified as threats to national security under investigation by the Counter Terrorism Program was altered slightly;
- in addition to the mention of specific threats, transnational criminal activity is now more generally regarded as a threat to Canada's economic security and the integrity of government programs;
- CSIS was directed to increase its research and development efforts so as to keep pace with technological innovations and maintain its investigative capacities. CSIS was provided with 70 percent of the requested funding for this initiative.

CHANGES IN SERVICE OPERATIONAL POLICIES AND INSTRUCTIONS TO OFFICERS

No new policies were issued in the fiscal year under review. Existing policies amended in a material way addressed the following areas:

- Ministerial approval procedures for source operations in a sensitive institution;
- conflict of interest guidelines for human sources;
- the level of detail required in operational plans;
- information and intelligence disclosure caveats to reflect changes in the *Canada Evidence Act*.

DISCLOSURES OF INFORMATION IN THE PUBLIC AND IN THE NATIONAL INTEREST

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits disclosure of information obtained by the Service in the course of its investigations, except in specific circumstances. Under section 19(2)(d), however, the Minister can

authorize the Service to disclose information in the "public interest." The *Act* compels the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all "public interest" disclosures. There were no such reports in 1999–2000.

In addition, CSIS can—in the role as the Minister's agent—disclose information in special circumstances in the "national interest." Service policy stipulates that the Committee must be so informed. There were no such disclosures during the year under review.

GOVERNOR IN COUNCIL REGULATIONS AND APPOINTMENTS

As set out in section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue any regulations to the Service in regard to the powers and duties of the Director of CSIS, and/or the conduct and discipline of Service employees. No regulations were issued by the Governor in Council in fiscal year 1999–2000.

CERTIFICATE OF THE INSPECTOR GENERAL

The Inspector General of CSIS reports to the Solicitor General and functions effectively as his internal auditor of CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with its policies. Every year the Inspector General must submit to the Minister a Certificate stating the "extent to which [he or she] is satisfied," with the Director's report on the operational activities of the Service and informing the Minister of any instances of CSIS having failed to comply with the *Act* or Ministerial Direction, or that involved an unreasonable or unnecessary exercise of powers. The Minister also forwards the Certificate to the Review Committee.

Between June 1998 and September 1999, the position of Inspector General of CSIS was vacant. As a result, no Certificate was issued by that office for fiscal year 1998–1999. On July 29, 1999, the Solicitor General of Canada announced the appointment of Maurice Archdeacon as the new Inspector General. Mr. Archdeacon had been SIRC's Executive Director since its establishment in 1985.

The Committee was informed that the Inspector General's Certificate for 1999–2000 would be sent to the Solicitor General of Canada in Autumn 2000—too late for review in this report. We will comment on the new Inspector General's first Certificate next year.

UNLAWFUL CONDUCT

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director of CSIS is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee may have acted unlawfully in the performance of his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comment to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 1999–2000, no cases of unlawful conduct were brought to the Minister's attention.

In last year's report, the Committee commented on one report of possible unlawful conduct by an employee of CSIS. We learned that no decision had been taken by the Attorney General of Canada concerning this case.

We also commented on another case of unlawful conduct dating back to 1997 that was still pending. We have since been informed that both the criminal investigation and the Service's internal inquiry into this matter have been concluded. The Service advised the Minister that it was unable to establish that the employee in question acted unlawfully in the performance of his or her duties and that following the criminal investigation, the Crown Attorney elected not to lay charges. In this matter, the Attorney General of Canada has yet to render a decision.

CSIS ANNUAL OPERATIONAL REPORT

The CSIS Director's Annual Operational Report to the Solicitor General comments in some detail on the Service's operational activities for the preceding fiscal

year. Among the functions of the Committee is to review this report.

Last year, the Committee did not receive the Service report in time for inclusion in our 1998–99 audit report. Therefore, we present that review here, as well as our comments on the 1999–2000 Director's report.

Annual Operational Report for 1998–99

As in previous years, the 1998–99 CSIS Annual Operational Report contained extensive updates on CSIS investigations. However, this particular report was a departure from past practice in that it also addressed some strategic issues as well—notably a discussion of the technological challenges facing the Service. The Committee, in past reviews, had urged the Director to make greater efforts to provide commentary on significant global trends and policy issues with potential impact on Canadian security intelligence activities.

Annual Operational Report for 1999–2000

The Committee is particularly interested in the use made by Director of CSIS of the authority delegated to him by the Minister. Existing Ministerial Direction requires the Director to provide summaries of cases where delegated authority was in fact used.

In reviewing the 1999–2000 document, it appeared to the Committee that the manner in which the Director reported on these cases varied considerably. For instance, with respect to the use of human sources, the report provided summaries of each case. However, in other areas of Service activity—inter-agency co-operation, for example—the report discusses only the number of instances but omits further explanation.

In recent years, there have been clear improvements in the Annual Operational Report to the Minister. The Committee hopes that, in future, the report will be more consistent in providing descriptive summaries of the cases in which the Director has used powers delegated by the Minister.

SIRC INQUIRIES OF CSIS

Tracking and Timing of Formal Inquiries

In our review function we send questions to CSIS to request information or documents (or both) about its activities. In the 1999–2000 fiscal year (April 1, 1999 to March 31, 2000) we directed 107 formal inquiries to the Service, a slight decrease from last year. This figure does not include questions arising out of complaint cases.

In addition to formal questions, the Committee makes informal requests of CSIS. In all such cases for the year under review, the Service responded expeditiously to what were sometimes urgent queries.

Briefings

At its monthly meetings, the Chair and Committee Members meet with government officials to keep the lines of communication open and stay abreast of new developments. When meetings of the Committee are held outside of Ottawa, Members visit CSIS regional offices. The Committee met with senior CSIS regional managers in Montreal in September 1999 and Vancouver in May 2000. The balance of the Committee's meetings were held in Ottawa.

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

SIRC CHAIR REAPPOINTED

In June 2000, the Governor in Council reappointed the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C., as Chair of the Committee for a five-year term.

NEW EXECUTIVE DIRECTOR APPOINTED

On November 1, 1999 the Honourable Paule Gauthier announced the appointment of Ms. Susan Pollak as the Executive Director of SIRC effective November 15, 1999.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Ms. Pollak began her public service career at the Communications Security Establishment (CSE) in 1973. Ms. Pollak was seconded to the Privy Council Office in 1984, and three years later she accepted a position as principal advisor to the Deputy Clerk (Security and Intelligence, and Counsel). Since then, Ms. Pollak has held several senior management positions with the Treasury Board Secretariat, the Department of Fisheries and Oceans, and Natural Resources Canada.

ACTIVITIES ADDITIONAL TO CSIS REVIEW

- The Chair met with members of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in February and March 2000 to discuss the role and mandate of the Security Intelligence Review Committee and how SIRC can assist parliamentarians.

- A delegation from the United States General Accounting Office, a body of the U.S. Congress, met with Committee Members in August 2000 to discuss Congressional oversight and how other countries deal with terrorism.

- The Vice-President of France's Assemblée Nationale met with SIRC Chair in September 1999 to discuss France's proposal to establish a parliamentary review body for intelligence matters.

- In October 2000 and again in January 2001, Members met with Canada's Minister of Citizenship and Immigration, the Commissioner and Deputy Director of CSIS to discuss Operation Thread (October 2000) and Project Sidewinder (January 2001).

- On September 2000, Members met with the Director of the Communications Security Establishment (CSE) and the Director of the Office of the Communications Security Establishment Commissioner to discuss CSE's mandate, its accountability framework and the Commissioner's review program.

- Members met with officials from the Security Intelligence Review Committee (SIRC) in Ottawa to discuss issues of mutual interest.

Table 3
SIRC Expenditures

	2000–2001 (Estimates)	1999–2000 (Actual)	1998–1999 (Actual)
Personnel	1 089 000	841 945	715 036
Goods and Services	962 000	821 055	656 730
Total	2 051 000	1 663 000	1 371 766

Ms. Pollak began her public service career at the Communications Security Establishment (CSE) in 1973. Ms. Pollak was seconded to the Privy Council Office in 1984, and three years later, she accepted a position as principal advisor to the Deputy Clerk (Security and Intelligence, and Counsel). Since then, Ms. Pollak has held several senior management positions with the Treasury Board Secretariat, the Department of Fisheries and Oceans, and Natural Resources Canada.

ACTIVITIES ADDITIONAL TO CSIS REVIEW

- The Chair met with members of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in February and March 2000 to discuss the role and functions of the Security Intelligence Review Committee and how SIRC can assist parliamentarians.

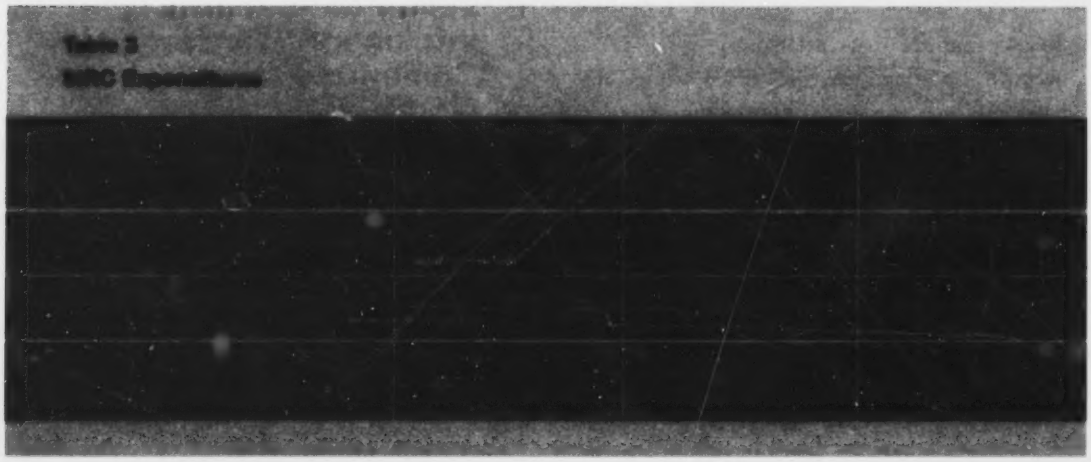
- A delegation from the United States General Accounting Office, a body of the US Congress, met with Committee Members in August 1999 to discuss a Congressional study of how other countries deal with terrorism.

- The Vice-President of France's Assemblée Nationale met with SIRC's Chair in September 1999 to discuss France's proposal to establish a parliamentary review body for intelligence matters.

- In October 1999 and again in January 2000, Members met with Canada's Minister of Citizenship and Immigration. The Committee also met with the Director of CSIS on two occasions: October 1999 and March 2000. In February 2000, the Committee met with the Deputy Secretary to the Cabinet, Security and Intelligence, who discussed her mandate in the Privy Council Office and current issues.

- In September 1999, Members accepted a long-standing invitation to meet with the Special Services Committee of Poland's Sejm (parliament). The purpose of the visit was to exchange information about the review process in new democracies. The Committee also travelled to the Czech Republic to meet with SIRC's counterpart there and with senior officials of that country's intelligence services.

- At the invitation of the Parliament of South Africa's Joint Standing Committee on Intelligence (JSCI), Committee Members travelled to South Africa to meet with JSCI members, the Minister of Intelligence Services, the Inspector General and senior intelligence service officials.



- In June 2000, the Committee's Counsel, Sylvia Mackenzie, participated in a Vancouver conference sponsored by the Canadian Council for Refugees.

ON THE INTERNET

All SIRC Annual Reports, dating back to 1984–85 when the Committee was created, are now accessible through our Web site (www.sirc-csars.gc.ca). The site offers information ranging from biographical information on the members of the Committee, to a list of Committee studies that is updated regularly. A "What's New" hot link provides updates on SIRC activities, and other pages link readers to more sites of interest. In addition, the SIRC Web site describes procedures for filing complaints about CSIS activities and the denial of security clearances, as set out in sections 41 and 42 of the *CSIS Act*.

BUDGET AND EXPENDITURES

For 15 years the Committee has managed its activities within the resource levels established in 1985. In 1999–2000, the Committee experienced a significant increase in the number of quasi-judicial (complaints) proceedings with a concomitant impact on non-discretionary expenses (*see* Table 3).

Other major items of expense include:

- planned upgrades to the security-certified computer infrastructure—costly technology needed to support the Committee's functions and to meet the stringent security requirements for handling highly classified information;

- Committee Members' travel expenditures within Canada and for travel abroad at the invitation of other countries wishing to benefit from Canada's experience in review activities;

- staff salaries and benefits—for the first time since 1997, the Committee has had its full complement of researchers and Committee Members.

STAFFING AND ORGANIZATION

The Committee has a staff of 15: an executive director, a counsel/senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports, two complaints officers (one of whom is the Committee registrar for hearings), a deputy executive director, a research manager, a senior policy advisor, a senior analyst/media liaison officer, three senior research analysts, a financial/office administrator, and an administrative support staff of three to handle sensitive and highly-classified material using special security procedures.

At its monthly meetings, the Members of the Committee decide formally on the research and other activities they wish to pursue and set priorities for the staff. Managing the day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction when necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.

Appendix A

Glossary

Glossary

ARAACP	Airport Restricted Access Area Clearance Program
BF	Bring Forward system
CI	Counter Intelligence
CIA	Central Intelligence Agency (United States)
CIC	Citizenship and Immigration Canada
Committee	Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CSE	Communications Security Establishment (DND)
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CT	Counter Terrorism
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
Director	The Director of CSIS
DND	Department of National Defence
EXIPC	Executive Intelligence Production Committee
GSP	Government Security Policy
IAC	Intelligence Assessment Committee (Privy Council Office)
IPM	Immigration Program Manager (CIC)
IWG	Interdepartmental Working Group
JSCI	Joint Standing Committee on Intelligence
MOU	Memorandum of Understanding
NARU	National Archives Requirements Unit (CSIS)

OIC	Officer in Charge (RCMP)
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
RAP	Requirements, Analysis & Production Branch (CSIS)
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RTA	Request for Targeting Authority
Service	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	Security Intelligence Review Committee
SLO	Security Liaison Officers
TARC	Target Approval and Review Committee
WMD	Weapons of Mass Destruction

Appendix B

SIRC Reports and Studies Since 1984

SIRC Reports and Studies Since 1984

(Section 54 reports—special reports the Committee makes to the Minister—are indicated with an *)

1. *Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, (SECRET) * (86/87-01)
2. *Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, (SECRET) * (86/87-02)
3. *The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, (SECRET) * (86/87-03)
4. *Ottawa Airport Security Alert*, (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, (SECRET) * (87/88-01)
6. *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, (UNCLASSIFIED) * (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, (SECRET) (87/88-02)
8. *SIRC Report on Immigration Screening*, (SECRET) * (87/88-03)
9. *Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, (PUBLIC VERSION) * (87/88-04)
10. *The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, (SECRET) * (88/89-01)
11. *SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (88/89-02)
12. *Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, (SECRET) * (89/90-02)
13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, (SECRET) * (89/90-03)
14. *A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information*, (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, (SECRET) * (89/90-05)
16. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, (UNCLASIFIED) (89/90-06)
17. *SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988*, (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (89/90-08)
20. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) * (90/91-03)

21. *Section 2(d) Targets—A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, (SECRET) (90/91-06)

22. *Regional Studies (six studies relating to one region)*, (TOP SECRET) (90/91-04)

23. *Study of CSIS' Policy Branch*, (CONFIDENTIAL) (90/91-09)

24. *Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, (TOP SECRET) (90/91-05)

25. *Release of Information to Foreign Agencies*, (TOP SECRET) * (90/91-02)

26. *CSIS Activities Regarding Native Canadians—A SIRC Review*, (SECRET) * (90/91-07)

27. *Security Investigations on University Campuses*, (TOP SECRET) * (90/91-01)

28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)

29. *Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, (SECRET) (91/92-01)

30. *Report on Al Mashat's Immigration to Canada*, (SECRET) * (91/92-02)

31. *East Bloc Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-08)

32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TOP SECRET) (91/92-10)

33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)

34. *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40* (TOP SECRET) * (91/92-04)

35. *Victor Ostrovsky*, (TOP SECRET) (91/92-05)

36. *Report on Two Iraqis—Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)

37. *Threat Assessments, Section 40 Study*, (SECRET) * (91/92-07)

38. *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, (TOP SECRET) * (92/93-01)

39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TOP SECRET) (91/92-15)

40. *Domestic Terrorism Targets—A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (90/91-13)

41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)

42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-18)

43. *CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews*, (SECRET) (90/91-12)

44. *Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal*, (TOP SECRET) * (90/91-10)

45. *CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985—A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (91/92-14)

46. *Prairie Region—Report on Targeting Authorizations (Chapter 1)*, (TOP SECRET) * (90/91-11)

47. *The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi*, (SECRET) (92/93-07)

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review—1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)

49. *Prairie Region Audit*, (TOP SECRET) (90/91-11)

50. *Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa*, (SECRET) (CT 93-06)

51. *Regional Audit*, (TOP SECRET)

52. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris)*, (SECRET) (91/92-11)

53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)

54. *Intelligence-Source Confidentiality*, (TOP SECRET) (CI 93-03)

55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)

56. *Domestic Investigations (2)*, (TOP SECRET) (CT 93-04)

57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)

58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)

59. *Review of Traditional CI Threats*, (TOP SECRET) (CI 93-01)

60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)

61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)

62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)

63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 93-11)

64. *Sources in Government*, (TOP SECRET) (CI 93-09)

65. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-02)

66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)

67. *The Heritage Front Affair. Report to the Solicitor General of Canada*, (SECRET) * (CT 94-02)

68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993–94)*, (SECRET) (CT 93-09)

69. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993–94)*, (SECRET) (CI 93-08)

70. *The Proliferation Threat—Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)

71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)

72. *An Ongoing Counter-Intelligence Investigation*, (TOP SECRET) * (CI 93-07)

73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)

74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994–95)*, (SECRET) (CT 95-01)

75. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-10)

76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TOP SECRET) (CT 94-03)

77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)

78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TOP SECRET) (CI 94-02)

79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 94-01)

80. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994–95)*, (SECRET) (CI 94-03)

81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)

82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TOP SECRET) (CI 95-04)

83. *A Review of a CSIS Investigation Relating to a Foreign State*, (TOP SECRET) (CI 95-02)

84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 95-05)

85. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CT 95-02)

86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TOP SECRET) (CI 95-03)

87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)

88. *Homeland Conflict*, (TOP SECRET) (CT 96-01)

89. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 96-01)

90. *The Management of Human Sources*, (TOP SECRET) (CI 96-03)

91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)

92. *Economic Espionage II*, (TOP SECRET) (CI 96-02)

93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996–97*, (TOP SECRET) (CI 96-04)

94. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)

95. *Domestic Exchanges of Information* (1996–97), (SECRET) (SIRC 1997-02)

96. *Foreign Conflict, Part I*, (SECRET) (SIRC 1997-03)

97. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-04)

98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-05)

99. *Spy Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-02)

100. *Domestic Investigations (3)*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-03)

101. *CSIS Cooperation with the RCMP, Part I*, (SECRET) * (SIRC 1998-04)

102. *Source Review*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-05)

103. *Interagency Cooperation Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-06)

104. *A Case of Historical Interest*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-08)

105. *CSIS' Role in Immigration Security Screening*, (SECRET) (CT 95-06)

106. *Foreign Conflict—Part II*, (TOP SECRET) (SIRC Study 1997-03)

107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)

108. *CSIS Cooperation with the RCMP—Part II* (SECRET) * (SIRC Study 1998-04)

109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997–98* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-07)

110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)

111. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-10)

112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-11)

113. *Allegations by a Former CSIS Employee*, (TOP SECRET) * (SIRC 1998-12)

114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)

115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-15)

116. *Files* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-16)

117. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-01)

118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-02)

119. *Domestic Exchanges of Information* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-03)

120. *Proliferation* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-04)

121. *Domestic Targets* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-06)

122. *Terrorist Fundraising* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-07)

123. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-08)

124. *Foreign State Activities* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-09)

125. *Project Sidewinder* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-10)

126. *Security Breach* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-11)

Appendix C

Recommendations and Major Findings

Project Sidewinder

The Committee found no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.

With respect to the first Sidewinder draft report, we found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.

The Committee found no evidence of any substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.

The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused, or were symptomatic of, difficulties in other areas of the inter-agency relationship.

The Service disposed of what it regarded as "transitory documents" related to the Sidewinder first draft report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather "misfiled." However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

Lost Documents—A Serious Breach of Security

On October 10, 1999, the vehicle of a CSIS Headquarters employee was vandalized in the Greater Toronto area. Inside the vehicle were a number of CSIS documents, several of which were classified. These were among the items stolen.

Following an investigation by the Service's Internal Security Branch the employee was dismissed from the Service. In addition, the Service altered some of its procedures for document control and strengthened its internal "security awareness" program.

The Service's own "lost documents" investigation was conducted in a competent and professional manner, ultimately revealing how its classified materials went astray. In the course of its investigation, Internal Security had considerable difficulty determining the precise content of one item, and thus had to make an educated guess at what the employee held at the time of the burglary. This apparent lapse helped nudge the Committee toward the conclusion that there may have been a problem in CSIS internal document control procedures generally.

We are aware that the Service periodically conducts its own internal review of security procedures. Nevertheless, security breaches in recent years involving CSIS materials suggests that these internal reviews have not been as effective as the Service and the Committee would have wished.

Threats from a Foreign Conflict

The threat perceived by the Service arose chiefly from the activities of foreign intelligence services operating in Canada. These included suspected attempts to raise funds, collect information on homeland communities, foment civil unrest in Canada and illegally procure weapons and technology.

The Committee determined that the Service had sufficient grounds to conduct the investigation and to employ the investigative methods permitted in the targeting authorities and Court warrants.

Three issues drew the Committee's attention:

- an overly general targeting authority giving rise to a formal recommendation:

  The Committee recommends that RTAs be structured and written to identify clearly the reasons for targeting each target named, under each threat definition cited.

- an instance in which a CSIS officer made well-intentioned but inappropriate comments during the course of conducting an interview.

- an instance where information collected did not meet the "strictly necessary" test. The Service agreed with this finding and deleted the information from its database.

Terrorist Fundraising

The purpose of the Committee's study was to examine several facets of the Service's work in addressing the problems of terrorist fundraising in Canada. Our goals were twofold: to determine the effectiveness of Service advice in assisting the Government's efforts to curb terrorist fundraising and to ensure that all CSIS actions were appropriate and in conformity with the law.

The Service stated that, as a result of its investigations linked to international terrorism, it had uncovered several Canadian organizations suspected of facilitating terrorist fundraising objectives. Our own review of these investigations showed that CSIS did have sufficient information to believe that the links to international terrorist groups and to their fundraising efforts constituted a threat to the security of Canada.

CSIS and its departmental clients both expressed satisfaction with the liaison relationship. Recipients of Service reports said that the information had been most useful as "investigative leads" assisting in determining how and where to follow up.

Two recommendations emerged from this study. First, in respect of the nature of the Service's advice,

The Committee recommends that in future, CSIS advise its client departments of substantive changes to the assessments it has previously given them, which arise as a consequence of new information.

Second, although the Committee supports legislative changes that would allow more effective use to be made of the information shared between CSIS and its client departments, such enhanced procedures could well generate an increase in the number of complaints brought to the Committee. To address such an eventuality,

The Committee recommends that the Ministry of the Solicitor General and Privy Council Office initiate special measures to keep SIRC apprised, on a timely basis and as appropriate, of the IWG's (Interdepartmental Working Group on Countering Terrorist-Support Activities) proposals as they impact on CSIS activities.

Investigation of a Domestic Target

During a previous review, the Committee learned of several CSIS source operations that sometimes involved the legitimate dissent milieu—specifically, certain protests and demonstrations. We subsequently reviewed the investigations.

The Committee's review identified no violations of Service policy or Ministerial Direction. CSIS had reasonable grounds to suspect that the targets were threats to the security of Canada. Notwithstanding our general conclusions, this set of investigations was the source of some residual concerns for the Committee.

The Committee believes these point to an occasional lack of rigour in the Service's application of existing policies, which oblige it to weigh the requirement to protect civil liberties against the need to investigate potential threats. The Committee would like to see tangible evidence that significant investigatory decisions involving the legitimate dissent milieu are adequately weighed.

The Committee recommends that the Service make the changes to its administrative procedures necessary to ensure that all significant investigatory decisions in the area of lawful advocacy, protest and dissent are weighed and so documented.

The Committee believes that as well as providing an additional measure of comfort to the Review Committee, such changes would help maintain the day-to-day sensitivity of all CSIS staff to the need to protect civil liberties.

The Committee had an additional recommendation concerning the need to clarify a section of the CSIS *Operational Policy Manual* (a classified document).

A Long-Running Counter Intelligence Investigation

It is the Service's view that the target of this investigation is engaged in intelligence-related activities that manifest themselves in classical espionage, foreign influence in various aspects of Canadian society and the theft of economic and scientific information through clandestine means.

In an earlier report the Committee stated that "the threats posed by the intelligence gathering activities of this [target] [were] at th[e] time, nebulous, and sometimes hard to define." Although events since then have served to confirm that the potential for serious threat to Canadian interests is serious and genuine, the current threat as measured in concrete and confirmed activity appears to us to be limited and infrequent.

This difference of opinion between CSIS and the Committee about the nature of the threat led us to conclusions about some of the target's activities that were at odds with those of the Service. Some of the activities investigated by the Service showed the target engaged in intelligence gathering in Canada, but others did not.

The Committee believes each of the targeting decisions examined was justified by the evidence. However, in the Service's application to secure warrant powers against one target were a number of overstatements.

The Committee believes that the potential threat to Canadians and Canadian interests arising from the activities of this target is significant. However, our review evidenced a few instances that pointed to the Service occasionally drawing conclusions not based on the facts at hand.

Domestic Exchanges of Information (4)

In carrying out its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS co-operates and exchanges information with federal and provincial departments and agencies and police forces across Canada. Under section 38(a)(iii) of the *Act*, the Committee is charged with the task of examining the co-operation arrangements the Service has with domestic agencies, as well as the information and intelligence it discloses under those arrangements.

The Committee found that CSIS co-operation with federal departments and agencies and its relations with provincial authorities and police forces was productive. Our review also showed a general willingness between CSIS and the RCMP to share information with each other.

We found some instances where, in the Committee's opinion, CSIS had retained unnecessary information. One region had collected a report that did not meet the "strictly necessary" criterion under section 12 of the *CSIS Act*. CSIS has since removed the report from its database. In another instance, some of the information contained in reports did not, in our view, demonstrate reasonable grounds to suspect serious violence or a possible threat to public safety. The Committee recommended that CSIS report and retain only the information required to meet its obligations with regard to threat assessments.

Proliferation of Weapons of Mass Destruction

Canada's efforts to prevent or at least slow the proliferation of weapons of mass destruction (WMD)—chemical, biological and nuclear—to states that do not possess them are longstanding. Although Canada does not possess such weapons itself, a national infrastructure of advanced nuclear, chemical, biotechnological and electronic industries and research facilities makes the country vulnerable to illicit procurement. The goal of the Committee's review was to assess the Service's performance of its function to advise the Government in a clearly vital area.

From CSIS files it was evident that, because of consistent attempts to procure WMD, a certain foreign country was a particular focus for the Service's investigative efforts. Based on an extensive review of the documentation, we concluded that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada.

It is evident to the Committee that the Service plays an important role in Canada's management of proliferation issues at the domestic level (co-operating with police and other enforcement agencies), and globally (acting in support of DFAIT counter-proliferation initiatives, and exchanging information with allied governments and other parts of the international antiproliferation regime). We noted that, overall, the Service's approach to proliferation matters was both strategically sound and flexibly managed.

Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

INTERNAL SECURITY

We determined that the office's internal security practices and procedures were generally sound and noted that in response to incidents elsewhere in recent years, the Region had implemented CSIS Headquarters's new procedures in relation to managing classified documents and electronic storage media.

The Committee did note, however, that the Region had conducted significantly fewer (in proportion to the staff complement) random searches of employees entering or leaving Service premises than CSIS offices in other regions. Given the security breaches of recent years, and the Service's acknowledgment of the role of random searches in increasing "security awareness" among its employees, the Committee believes the Region should bring its security practices into line with other of the Service's regional operations.

The Committee recommends that the Region increase the number of random searches to reflect the current practices in other CSIS regional offices.

Collection of Foreign Intelligence

MINISTERIAL REQUESTS

A 1987 tri-ministerial MOU stipulates that any section 16 request likely to result in the inadvertent interception of communications to which a Canadian is party, should so state. Although all Ministerial requests since August

1998 have contained such clauses, the Committee believes the declaration used currently concerning incidental interception requires additional clarification.

The Committee recommends that in requesting section 16 assistance, Ministers indicate explicitly those instances where there is a real likelihood that the communications of Canadians will be subject to incidental interception as part of the collection activity.

A related concern arises with respect to CSIS warrant applications resulting from section 16 requests. Two applications examined by the Committee did not include, as stipulated in the tri-ministerial MOU, the mandatory caution against directing the collection of information at citizens, companies and permanent residents.

The Committee strongly recommends that all future CSIS section 16 warrant applications contain the required prohibition against directing the collection of information at Canadian citizens, companies or permanent residents.

REPORTING OF SECTION 16 INFORMATION

The Committee also reviewed CSIS reports to requesting Ministries based on section 16 collection. Some contained information about Canadians that went beyond that necessary for the understanding and exploitation of the intelligence. Although these represented only a very small fraction of the total, the Committee believes that the Service could be more circumspect with little or no penalty to the quality of its analyses.

The Committee recommends that CSIS ensure that it is more circumspect and that reports to requesting agencies contain only that information absolutely essential for the exploitation of the foreign intelligence.

Appendix D

Complaint Case Histories

Complaint Case Histories

This section describes complaint cases submitted to the Review Committee during the past year on which decisions have been reached. Not addressed are complaints that were handled through administrative review, were misdirected, were outside the Committee's mandate, or on which decisions have yet to be rendered.

Where appropriate, complaints are investigated through a quasi-judicial hearing presided over by a member of the Committee. After the hearings are complete, the presiding member provides the Solicitor General and the Director of CSIS with a decision. The complainant also receives a copy of the decision, after any information with national security implications has been severed from the document.

Of the four cases described below, three involve complaints pursuant to section 41 of the *CSIS Act*, and related to the Service's role in conducting security screening investigations on behalf of Citizenship and Immigration Canada (CIC). The fourth complaint was brought under section 42 of the *Act* by a federal government employee who was denied an upgrading in security clearance level.

Case #1

The complainant has been in Canada since 1988 and was granted permission to stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds. He had applied for permanent residence and in October 1996, the Service forwarded its advice to CIC on his admissibility to Canada as defined under s.19 of the *Immigration Act*.

The complainant is a vocal supporter of an overseas nationalist movement. Nonetheless, following fifteen days of hearings and a careful review of all of the documentary and testimonial evidence, the Committee found no concrete evidence that the complainant is or ever was a member of a recognized terrorist organization. The Committee found that the Service's reports on its interviews of the complainant contained material inaccuracies about the complainant's replies to important questions, and relied on statements supposedly made by the complainant that were inaccurately recorded.

The Committee subsequently recommended that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

Case #2

The second complainant came to Canada in 1991. He was recognized as a Convention refugee and applied for permanent resident status. In 1995, the Service forwarded its advice to CIC on the complainant's admissibility to Canada as a permanent resident.

The complainant was described by the Service as a member of a terrorist organization who lied about his membership when he was interviewed by the Service. The two CSIS investigators believed that they had strong

evidence to support their conclusion. The Service relied on the fact that the complainant had indicated his support of the organization, had associated with alleged members of it and was described by another person (who was himself reporting hearsay information) as a member.

The nature of the Service's interview itself became a significant issue in this case. The Service's view is that these interviews are part of an investigatory process, and provides some of the factual basis for CSIS' report to immigration. The investigator stated in his testimony to the Committee that he felt no obligation to discuss the Service's adverse information about the complainant with him because "we [were] just gathering information, . . . not making a decision." It is the Service's view that in such situations the applicant has the full responsibility for explaining the nature of his political activities and that the Service has no obligation to raise its concerns with the applicant.

The Committee does not agree. Rather, we believe that this approach does not give due consideration to the potential impact of a security screening interview, and is not in accord with the view it expressed in an earlier case, that the Service has a duty to "provide an opportunity for the prospective immigrant to explain adverse information."[32] It is clear to the Committee that in this case, the complainant was never provided such an opportunity.

Although we believe the Service's initial interest in the complainant was reasonable, given the complainant's activities in support of the overseas nationalist movement, the Service's investigation failed to produce information which would constitute "reasonable grounds" to conclude the complainant was a member of the terrorist organization.

The Committee recommended that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application should be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

Case # 3

The complainant arrived in Canada in 1994, was granted Convention refugee status and applied to become a permanent resident.

In 1997, the Service forwarded its advice to CIC on the complainant's admissibility. The advice sent to CIC by the Service was based on a comparison of three documents: the personal information form (PIF) completed by the complainant when he claimed Convention Refugee Status; the immigration form completed by the complainant when he applied for permanent residence status; and, the CSIS report consolidating the notes of the two CSIS investigators who interviewed the complainant.

The Committee found the Service brief to be biased and full of conjecture, often repeating the same point as if to give it more weight. The Committee's investigation revealed that some of the Service's assertions lacked substantiation and some damaging allegations about the complainant were found to be untrue. The Service had not attempted

to verify the complainant's alibi for his alleged activities which were of concern to the Service. In addition, the Service's advice was sent to CIC twenty-seven months after it interviewed the complainant and the information reported was out of date.

The Committee was also concerned by two other anomalies: CSIS investigators never provided the complainant with an opportunity to know and respond to the adverse information they held, and discrepancies identified by the analyst between the various information forms were not put to the complainant for clarification. The Committee also learned that one of the two CSIS investigators working on the case had limited knowledge of the emigré culture, the terrorist organization and of which cultural organizations in Canada were pro- or anti-the terrorist organization in question.

The Committee had no reason to disbelieve the complainant's account of his experiences in another country. Furthermore, the Immigration Refugee Board, the expert tribunal in this area, ruled that the complainant had a well-founded fear of persecution. The Committee was concerned to learn that the findings of the Immigration Refugee Board had been discarded by an analyst who had never met the complainant.

In sum, the Committee saw no evidence to indicate the complainant had ever been anything other than a peaceful and law-abiding individual. After an extensive review of all available documentary evidence and of the testimony adduced during six days of hearings, the Committee recommended to the Solicitor General that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

These three cases shared some characteristics in common, leading the Committee to findings and recommendations that were applicable to all:

- Individuals required to attend an immigration security screening interview with CSIS investigators should receive written notice of the date and time of the interview two weeks in advance of the scheduled interview dates[33] and the notice should specify the purpose of the interview, that it will be conducted by CSIS investigators and that the applicant has a right to attend with counsel or another representative. The notice should also inform applicants that its assessment as to whether to recommend the granting or denial of an application rests on sufficient information being provided by the applicant.[34]

- (Applicable to cases 1 and 2 only) All immigration security screening interviews be recorded and the recording retained until a decision is made by CIC on the Service's advice regarding the application.[35] If the Service makes a negative recommendation, the recordings should be kept until the immigration status of the applicant is determined.[36]

- The Committee found that criteria for what constitutes "membership" in an organization were applied by the Service in such a way as to cast an overly broad net, with the result that politically active but peaceful and law-abiding nationalists were labelled as "terrorists." For security assessments under the *Immigration Act*, it is

the Committee's view that evidence of commitment or devotion to the cause and evidence that the person is prepared to respond positively to directions from the organization should be the major indicators of membership. The Committee believes the Service weakens its legitimate focus on terrorism when it extends the definition of membership in an "organization engaged in acts of terrorism" to include people like the complainants in these three cases.

- The Committee recommends that when the briefing unit of the Service's Immigration Security Screening Branch is preparing to issue a report to CIC, it draw together in committee the investigator who has interviewed the person, an investigator from the relevant operational desk, an officer not involved in the case to challenge adverse findings, and the Service's Legal Services Branch for the purpose of assessing the information, and ensuring uniformity and accuracy in the brief forwarded to CIC.[37]

- The Committee believes that information potentially leading to proceedings against an individual must be subject to the highest level of scrutiny for credibility and reliability.

Case #4

This case differs from the first three and concerns the Service's role in providing government security assessments. The complaint was lodged by an individual pursuant to section 42 of the *CSIS Act*.

In 1996, the complainant's position within a small government agency was declared surplus and a new position was found for the complainant requiring a level II security clearance. In July 1997, the Service recommended that the complainant be denied the necessary security clearance upgrade. The Deputy Head of the agency concerned accepted the Service's recommendation and informed the complainant that he would not receive a security clearance because the complainant's activities in Canada focused directly and indirectly in support of a recognized terrorist group operating overseas.

The complainant was very active as a leader in an ethnic community in Canada. He was a high profile advocate for a peaceful solution to the conflict in a foreign country and openly lobbied politicians and diplomats to this end. The complainant was never clandestine or even secretive in his activities on behalf of the ethnic community.

The terrorist group is recognized as a particularly ferocious one, which has few scruples about undertaking any action to advance its cause. As the Service's principal objective in the security clearance process must be the protection of the nation, in marginal cases the Service may be inclined to recommend against granting a clearance, based upon the principle that the only level of risk that is acceptable is zero. In investigating this particular case, the Committee also took into consideration the fact that in other cases the Service had recommended granting security clearance to persons "associated" in one way or another with persons or groups considered a security threat, including the group at issue, because of the special circumstances involved.

With respect to the issue of association, the Committee believes that incidental association alone is not sufficient grounds to recommend a security clearance denial. There must also be evidence to support the reasonable belief

that the individual may act or may be induced to act in a way that constitutes a threat to the security of Canada. Incidental association in itself does not constitute such evidence.

Following seven days of hearings during which extensive documentary and testimonial evidence was adduced, the Committee found that the evidence presented failed to establish reasonable grounds to believe that the complainant posed such a threat. The Committee found the Service's conclusions with regard to the complainant were unwarranted — the result of misinterpreted events combined with speculation. The CSIS report to the agency concerned contained several very improbable allegations and conveyed a negative view of the complainant's reliability that was largely unsubstantiated.

While the Committee could not say what conclusion the Deputy Head would have reached had a different report been provided, the points we identified as determinative of the Deputy Head's decision were found to be poorly supported or not supported at all. It is conceivable, therefore, that the Deputy Head's decision would have been different had the Service delivered a less tendentious brief. The Committee found nothing in the complainant's political convictions or actions in pursuit of those convictions that should have caused the Deputy Head to deny the security clearance upgrade.

The Committee recommended that in future the Service prepare official transcripts of the security screening interviews it conducts or, alternatively, prepare a written summary for signature by the interviewee.

Notes

Notes

1. "Spy probe of China was aborted, Project examined Beijing's role in Canadian business and politics," *Globe & Mail*, September 30, 1999.

2. See "CSIS Cooperation with the RCMP—Part I," 1997–1998 SIRC *Annual Report*, and "CSIS Cooperation with the RCMP - Part II," 1998–1999 SIRC *Annual Report*.

3. During the course of its review, the Committee was able to reconstruct the identity of some of these (Sidewinder first draft report, for example), by gaining access to various Sidewinder files the RCMP had retained.

4. The Committee learned quite late in the course of its inquiries that unbeknownst to CSIS management, a Service employee had retained in his own files a copy of the first draft Sidewinder report and some supporting documents.

5. "Project Sidewinder Analytical Project Plan," March 1997.

6. Measures adopted during the G7/P8 Ministerial Conference on Terrorism, Paris, June 1996.

7. Specifically, provisions in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and certain limitations inherent to the *Criminal Code*.

8. See "CSIS Cooperation with the RCMP—Part I," SIRC *Annual Report* 1997–1998, pp. 30–31.

9. CSIS exchanges information with these domestic agencies for purpose of threat assessments.

10. "Proliferation Issues," *Backgrounder Series*, CSIS, no. 7, May 1999.

11. "Sensitive institutions" refers to trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

12. A replacement warrant is required when the Service changes the targets, the places or the powers of an existing warrant, or when an existing warrant expires and the Service wishes to continue the investigation using methods for which the Court's approval is necessary.

13. EXIPC was created in 1987 and had rarely met in recent years.

14. Following a formal request by the RCMP, CSIS discloses information or intelligence in a format that protects the identity of sources and the methods of operation. The disclosure includes a provision directing that the information be used only for investigative leads, not in judicial proceedings.

15. Following a formal request by the RCMP, usually subsequent to a disclosure letter, CSIS Headquarters gives permission to use Service information in judicial proceedings such as warrant applications and evidence at trial.

16. "*National Security Offenses Review Report*," RCMP Audit and Evaluation Branch, June 17, 1999.

17. *CSIS Cooperation with the RCMP - Part I*, October 16, 1998; *CSIS Cooperation with the RCMP—Part II*, February 12, 1999 (SIRC Study 1998-04); and *Review of Transnational Crime*, (SIRC Study 1998-01) August 25, 1999.

18. A dormant arrangement is one in which there has been no contact for one year or more. Liaison arrangements become dormant for a number of reasons: a simple lack of need to exchange information, concerns by the Service about the other agency's professional or human rights practices, or an assessment that the political situation in the other country is too unstable.

19. The Communications Security Establishment is an agency of the Department of National Defence. As described by the Communications Security Establishment Commissioner in his 1999–2000 *Annual Report*, the CSE "provides the Government of Canada with foreign signals intelligence (SIGINT) which it obtains by gathering and analyzing foreign radio, radar and other electronic emissions . . . the CSE also provides advice on the security of the government's information technology."

20. The format and content of Ministerial requests for assistance is governed by the 1987 tri-ministerial agreement on section 16 activities. "Memorandum of Understanding on Section 16 of the *CSIS Act*," signed by the Minister of Foreign Affairs, Minister of National Defence and the Solicitor General.

21. This number includes 6701 requests for security screening of applicants based in the United States.

22. When the Service believes that it is not in a position to render a recommendation to CIC concerning a citizenship application, it must seek approval from the Solicitor General to continue investigating the case and "defer" providing the assessment.

23. This number includes the 4415 requests for assistance.

24. The majority (81) of applicants were from within Canada, whereas only 28 were overseas applicants.

25. The Bench was composed of Justices Linden, Robertson and Sharlow. Justice Sharlow rendered the reasons for judgment of the Court.

26. R.S.C. 1985, c.1-2.

27. Gibson J. refers to the following quote, found at [1996] 1 F.C. 174 (F.C.T.D.) at 241, as the grounds for the decision of MacKay J.: ". . . paragraph 19(1)(g), in so far as it relates to "persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of . . . an organization that is likely to engage in . . . acts" ("of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada"), contravenes paragraph 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* [hereinafter the *Charter*] which ensures, to every one, freedom of association. I find it is not established that this limit freedom under the impugned portion of the paragraph in issue is a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. I note that this determination does not relate to other classes of persons described in paragraph 19(1)(g) of this Act."

28. More specifically, it was argued that the use of "subversion" and "democratic government, institution and processes" in section 19(1)(e) is "vague and not capable of being given a consistent and settled meaning" and is therefore inconsistent with section 7 of the Charter and the principles of fundamental justice; that the term "subversion," as used in section 19(1)(e), infringed Mr. Yamani's freedom and equality rights under sections 2 and 15 of the *Charter* by being overly broad and lacking "definitional boundaries" and that the phrase "reasonable grounds to believe" in sections 19(1)(e) and (g) established an "illusory standard of defense" which violated the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*.

29. Gibson J. held the phrase "subversion" was "incapable of framing the legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way" and thus infringed on Mr. Yamani's rights under section 7 of the Charter, however, it was saved under section 1 of the Charter as reasonable, prescribed by law and demonstrably justified in a free and democratic society. The court also found "subversion" was not so lacking in definitional boundaries and overly broad to result in an infringement of freedom and equality rights under sections 2 and 15 of the Charter. Regarding the phase "democratic government, institutions and processes," the court held it was not so vague as to be incapable of being given a consistent and settled meaning, nor is it lacking in definitional boundaries or overly broad. He found no merit in the argument that the phrase "reasonable grounds to believe" provides an "illusory standard of defense" and held its use was not inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter.

30. *Shandi (Re)* (1992), 51 F.T.R. 252.

31. Gibson J. noted that Mr. Yamani's testimony indicated "evasiveness and a willingness to lie" and quoted the following from Mr. Yamani's testimony (which he found at p.17 of the Committee's Report): "As a Palestinian who lives in Lebanon and was born in Lebanon, I am not allowed to go back to the West Bank, and I am not allowed, maybe in two years, to go back to Lebanon. I might be deported from Canada. You do not want me to lie? To survive as a human being and to survive for my children, no, I will lie and I will lie and I will lie to protect myself. And I will lie without hurting anyone because I told you, I am not that kind of person who is stupid to go and do whatever activities."

32. SIRC *Annual Report*, 1997-1998, p. 11.

33. The Committee has been informed that CSIS and CIC have implemented this recommendation and now provide two to eight weeks written notice, depending on the location, and that the convocation letter specifies that the interview will be with a CSIS employee. It is Service policy not to raise objections to the presence of a third party observer.

34. The Committee recommends that the notice refer to the legislative mandate and state that the Service will be conducting the interview in order to issue advice to CIC in determining the applicant's admissibility in light of the inadmissibility classes of section 19 (1) of the *Immigration Act* and the definition of "threat to the security of Canada" as defined in the *CSIS Act*.

35. This recommendation was also made in the report *In Flux But Not In Crisis* by the House of Commons Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, September 1990.

36. The Service's policy states: "An interview with an immigration applicant may be taped by an investigator only with the consent of the applicant or under the authority of a warrant. The investigator must not object should an applicant wish to tape an interview. In such circumstances, the investigator should also ensure the interview is taped". The Service contended that, as consent would not be forthcoming in all cases, this recommendation could not be equitably applied.

37. The Service's process has been changed since the issuance of the Committee's reports. Currently, reference material used to provide information and advice to CIC is scrutinized for accuracy under a three-tier review mechanism. This mechanism also provides for regular consultation with the Counter Intelligence Branch (CI) and Counter Terrorism Branch (CT) subject matter experts and, as required, by legal counsel. The Service believes it has sufficient levels of control in place to ensure accuracy, thoroughness and efficiency.

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport du CSARS 1999-2000

Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité

Canada

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
122, rue Bank
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441
Télécopieur : (613) 990-5230
Site Web : http://www.sirc-csars.gc.ca
Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 8 h 00 à 17 h 30, heure normale de l'Est.

Nota : Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 2000
N° de cat. JS71-1/2000
ISBN 0-662-65238-X

L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Le 30 septembre 2000

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1999–2000.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

La présidente,
Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.

Paule Gauthier

James Andrews Grant, C.P., c.r.

Robert Keith Rae, C.P., c.r.

Raymond Speaker, C.P.

Frank McKenna, C.P.

Table des matières

Déclaration du Comité ix

Section 1 : Examen des activités de renseignement du SCRS 3

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1999-2000 3
Le projet Sidewinder 3
Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité 10
Les menaces découlant d'un conflit étranger 12
Le financement du terrorisme 14
Enquête sur une menace intérieure 16
Une longue enquête en matière de contre-espionnage 18
Échanges d'informations avec les organismes canadiens (4) 21
La prolifération des armes de destruction massive 22

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada 24
L'autorisation des enquêtes 24
Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale 25
Examen d'opérations délicates 26
Sécurité interne 26

C. Au sein du SCRS 27
Les mandats : généralités et données statistiques 27
Les organes opérationnels du SCRS 28
Ententes avec les ministères et gouvernements 29
La collecte de renseignements étrangers 31
Gestion, conservation et élimination des dossiers 33

Section 2 : Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes 37

A. Filtrage de sécurité 37

B. Enquêtes sur les plaintes 39

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS 45

A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS 45
Les instructions du Ministre 45
Changements aux politiques opérationnelles du Service et directives aux agents 45
Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public et national 46
Règlements et nominations par le gouverneur en conseil 46
Certificat de l'inspecteur général 46
Agissements illicites 46
Rapport opérationnel annuel du SCRS 47
Demandes de renseignements du CSARS au SCRS 47

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité 48
Nouveau mandat de la présidente du CSARS 48
Nomination d'un nouveau directeur exécutif 48
Activités du CSARS outre la surveillance du SCRS 48
Le CSARS sur l'Internet 49
Budget et dépenses du CSARS 49
Personnel et organisation du CSARS 49

Annexe A : Sigles employés dans le rapport 53

Annexe B : Rapports et études du CSARS depuis 1984 57

Annexe C : Recommandations et principales constatations 65

Annexe D : Résumé des plaintes 73

Notes 81

Déclaration du Comité

Des milieux particulièrement intéressés par les questions de renseignement de sécurité—journalistes, universitaires, parlementaires, avocats ou professionnels du renseignement—nous parviennent divers sons de cloche sur ce que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) devrait faire et sur la manière dont il devrait procéder. Cet état de choses est attribuable à l'effort spécial que nous faisons pour solliciter ces opinions et susciter des occasions de les entendre et au fait que l'intérêt des médias pour ces questions a rarement été plus aiguisé que depuis un an.

Comme on peut s'y attendre, ces opinions sont variées et souvent contradictoires : « Vous êtes trop lents », « Vos études ne sont pas aussi approfondies qu'il le faudrait », « Vous n'êtes pas assez durs avec le SCRS » ou « Votre processus d'examen entrave le travail vital de dépistage des menaces contre la nation ». Une constante se dégage nettement de ces jugements opposés sur notre travail et sur ses rapports avec la tâche du Service : on ne cesse de nous demander si le système régissant l'appareil national du renseignement de sécurité protège bien les droits individuels.

Le Comité a été vivement sensibilisé à ces inquiétudes l'an dernier par suite de l'examen de trois plaintes relatives au filtrage de demandes d'immigration, sur lesquelles il a rendu des décisions. En dépit de nos constatations montrant les erreurs évidentes du Service dans ses procédures d'enquête et dans les opinions fournies aux autorités de l'immigration, trois personnes attendent toujours que leur statut d'immigrant soit déterminé.

Comme le mandat du Comité nous habilite strictement à conseiller le gouvernement, nous ne pouvons ni donner de directives ni modifier les politiques. Par conséquent, si les autorités gouvernementales compétentes ne comblent pas les failles mises au jour par nos propres enquêtes, le mécontentement et le cynisme—de ces plaignants et de leurs conseillers juridiques, à tout le moins—ne sauront que croître à l'égard du système canadien de traitement des questions liées au filtrage de sécurité en matière d'immigration.

Le dilemme du renseignement de sécurité

De façon plus générale, le Comité comprend le fondement tout à fait rationnel des doutes que nourrit la population à l'égard du renseignement de sécurité. Ces doutes tiennent, entre autres, à la manière dont le travail de renseignement de sécurité s'insère dans toute démocratie, à savoir que le gouvernement confère à un petit groupe de gens des pouvoirs d'enquête puissants et intrusifs en leur ordonnant de ne révéler ce qu'ils font à personne, ou presque. Instinctivement, les gens avertis se demandent ce que diable ces gens peuvent bien faire.

Une deuxième raison s'explique davantage par l'expérience canadienne. Il y a une vingtaine d'années seulement, la Commission McDonald dévoilait dans

un laborieux rapport à quel point l'organisme qui a précédé le SCRS, le Service de sécurité de la GRC, échappait essentiellement à toute autorité.

Un troisième motif de préoccupation découle des changements socio-économiques profonds que nous ont valus la technologie et la mondialisation. Le monde qui est celui des Canadiens est plus que jamais témoin des vives rivalités que suscitent diverses loyautés—nationales, ethniques, religieuses et politiques—et, même si leur pays est ouvert comme il se doit à des gens de toutes catégories, les Canadiens sont également conscients que les conflits entre ces loyautés peuvent parfois s'exprimer par la violence.

Dans l'esprit des membres du Comité, il ne fait aucun doute que le Canada a besoin du Service et de ce qu'il fait. Mais la seule existence du SCRS enferme la démocratie canadienne dans un dilemme : en démocratie, les activités de l'État doivent être aussi transparentes que possible et ses institutions doivent rendre compte. D'autre part, l'essence de la démocratie est de concilier les intérêts divergents de manière à sauvegarder le mieux possible l'intérêt de l'ensemble des citoyens—lui-même pas toujours facile à définir. Pour protéger cette démocratie et ses membres contre les menaces graves, il faut parfois recourir à des méthodes intrusives et taire au grand public certaines informations à ce sujet. L'absence de données précises qui en résulte crée un vide que la spéculation, les soupçons et la théorie de la conspiration ne tardent pas à combler.

Un équilibre problématique

Même si sa loi constitutive lui confère le mandat de « surveiller » les activités du SCRS et de faire rapport au Parlement, le Comité estime qu'il lui appartient aussi d'aider à résoudre les difficultés et dilemmes que pose l'impératif de soustraire le travail du renseignement de sécurité aux regards du public. Dans toutes ses activités, le CSARS cherche à faire l'équilibre entre la nécessité de protéger les droits individuels et l'obligation, faite à l'État, d'écarter les menaces qui pèsent sur le Canada et sur ses habitants.

L'un des moyens dont dispose le Comité pour faire face à ces problèmes épineux, parfois insolubles, est le pouvoir de mener des enquêtes professionnelles et indépendantes. En effet, la loi lui donne explicitement accès « aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions [de surveillance] et qui relèvent du Service ». En un mot, le Comité se penche sur tout ce que fait le SCRS : il pose des questions, et encore des questions; il furète et fouille, il lit et creuse. Il est donc concevable que son action agace souvent le Service et que, dans bien des cas, ses conclusions le contrarient. Mais voilà bien la tâche du CSARS et aucun autre organisme au Canada n'a les outils requis pour l'accomplir.

C'est dans le contexte de notre mandat particulier que nous commentions l'an dernier un projet de loi révisée (C-31) sur l'immigration, alors devant le Parlement. Entre autres, un certain processus d'appel, dont peuvent se pourvoir les immigrants éventuels que visent des renseignements défavorables recueillis par le Service, passerait, par ce projet de loi, du CSARS à la Cour fédérale. Dans un rapport sur cette mesure présenté au solliciteur général (en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*), le Comité attire l'attention sur son expertise unique à titre de tribunal compétent pour entendre les appels relatifs aux affaires de renseignement de sécurité et de filtrage de sécurité—compétence que le Parlement destinait au CSARS et à lui seul. À notre avis, une telle mesure supprimerait d'importantes garanties face aux activités du SCRS, ce qui pourrait avoir de graves conséquences sur la sécurité nationale ou sur les droits individuels, ou sur ces deux plans à la fois.

Rapports dans l'intérêt public

Une autre fonction importante que le Parlement a confiée au CSARS est celle de présenter des rapports publics. Sur ce plan, la loi va moins dans le détail : le Comité doit présenter chaque année au Parlement (et donc à la population du Canada) un rapport sur ses activités. Elle ne précise toutefois pas la nature des comptes à rendre ni jusqu'à quel point ils doivent être détaillés.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Certains préféreraient que le Comité adopte une approche minimaliste dans ses rapports. Ils prétendent en effet qu'il doit assurer au Parlement que le Service respecte la loi et qu'il doit s'en tenir là. Cependant, des débuts, en 1984, jusqu'à nos jours, les membres du CSARS ont toujours estimé qu'il valait mieux faire davantage. Même si ses propres rapports au Parlement et à la population du Canada sont encore entachés à l'occasion de passages ténébreux, ce que requiert la sécurité, le Comité a toujours favorisé l'information du public la plus complète possible. En d'innombrables occasions, il a su déterminer avec justesse si la révélation d'un détail particulier compromettait la sécurité nationale ou dérangeait simplement le Service.

Le principal motif qui pousse le Comité à adopter cette attitude énergique dans ses rapports est qu'il est conscient de détenir des pouvoirs uniques. Comme l'exigent la loi et la simple prudence à l'égard des dossiers délicats en matière de sécurité, l'immense majorité des citoyens doit avoir confiance que nous veillons à ce que le SCRS s'acquitte de ses fonctions de manière responsable. Comme nous l'avons affirmé en d'autres occasions, voilà une confiance que nous devons gagner et sans cesse entretenir.

Le présent rapport vise à remplir notre obligation légale à l'endroit du Parlement et nous aspirons vivement à discuter de cette question et d'autres avec les parlementaires. Ce rapport témoigne aussi des efforts constants que déploie le Comité pour informer le public sur les dossiers de renseignement de sécurité et il est l'aboutissement d'une année de travail à revoir les divers aspects des activités du Service. Chaque étude que nous avons menée, chaque question que nous avons posée, chaque plainte que nous avons étudiée se reflètent dans ces pages.

Le Comité espère qu'en donnant au SCRS le crédit qui lui revient et en signalant les failles—et les mesures correctives—observées, il pourra contribuer à substituer les faits à la spéculation et la confiance aux soupçons.

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

Le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces pour leur sécurité.

- La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.

- La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

- La section 3 englobe sous une même rubrique—Régime de responsabilisation du SCRS—les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité—scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période—et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

Certains préféreraient que le Comité adopte une approche minimaliste dans ses rapports. Ils prétendent en effet qu'il doit assurer au Parlement que le Service respecte la loi et qu'il doit s'en tenir là. Cependant, des débuts, en 1984, jusqu'à nos jours, les membres du CSARS ont toujours estimé qu'il valait mieux faire davantage. Même si ses propres rapports au Parlement et à la population du Canada sont encore entachés à l'occasion de passages ténébreux, ce que requiert la sécurité, le Comité a toujours favorisé l'information du public la plus complète possible. En d'innombrables occasions, il a su déterminer avec justesse si la révélation d'un détail particulier compromettait la sécurité nationale ou dérangeait simplement le Service.

Le principal motif qui pousse le Comité à adopter cette attitude énergique dans ses rapports est qu'il est conscient de détenir des pouvoirs uniques. Comme l'exigent la loi et la simple prudence à l'égard des dossiers délicats en matière de sécurité, l'immense majorité des citoyens doit avoir confiance que nous veillons à ce que le SCRS s'acquitte de ses fonctions de manière responsable. Comme nous l'avons affirmé en d'autres occasions, voilà une confiance que nous devons gagner et sans cesse entretenir.

Le présent rapport vise à remplir notre obligation légale à l'endroit du Parlement et nous aspirons vivement à discuter de cette question et d'autres avec les parlementaires. Ce rapport témoigne aussi des efforts constants que déploie le Comité pour informer le public sur les dossiers de renseignement de sécurité et il est l'aboutissement d'une année de travail à revoir les divers aspects des activités du Service. Chaque étude que nous avons menée, chaque question que nous avons posée, chaque plainte que nous avons étudiée se reflètent dans ces pages.

Le Comité espère qu'en donnant au SCRS le crédit qui lui revient et en signalant les failles—et les mesures correctives—observées, il pourra contribuer à substituer les faits à la spéculation et la confiance aux soupçons.

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

Le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces pour leur sécurité.

- La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.

- La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

- La section 3 englobe sous une même rubrique—Régime de responsabilisation du SCRS—les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité—scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période—et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

Section 1

Examen des activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1999–2000

Le projet Sidewinder

Rapport nº 125

CONTEXTE DE L'EXAMEN DU COMITÉ

En septembre et octobre 1999, une série d'articles sur un projet commun à la GRC et au SCRS, portant le nom de code « Sidewinder », paraissent dans les journaux. Selon ces articles, une équipe « d'analystes et d'enquêteurs des milieux civil et policier », provenant à la fois du SCRS et de la GRC, est affectée à ce « projet gouvernemental très secret » ébauché en 1995. Le point commun des articles est que Sidewinder aurait été l'objet d'une ingérence politique abusive qui aurait porté préjudice à l'intérêt national[1].

Voici les principales affirmations faites dans les journaux :

- le but du projet Sidewinder était de recueillir, aux fins d'analyse, des renseignements sur les efforts du gouvernement chinois et de bandes de criminels asiatiques pour influencer les milieux canadiens des affaires et de la politique;
- le projet a été abandonné avant terme parce que le Service craignait une résistance politique;
- le SCRS a détruit à tort toutes les copies du rapport final sur le projet Sidewinder, de même que les ébauches, la correspondance et les autres documents connexes;
- l'interruption du projet conjoint en 1997 était prématurée et a par la suite entravé la capacité du gouvernement de faire face à de nouvelles menaces qui pesaient sur le pays;
- la suspension du projet et la dissolution de l'équipe ont découlé de la demande de ressources supplémentaires présentée par l'équipe chargée du projet Sidewinder et de sa recommandation, à la direction du SCRS et de la GRC, d'instituer une enquête officielle sur les activités présumées;
- la mauvaise gestion du projet Sidewinder a nui sensiblement aux relations générales entre le SCRS et la GRC.

PORTÉE ET MÉTHODE DE L'EXAMEN

Voici ce qu'englobe l'examen du projet Sidewinder par le Comité : tous les documents existants que le SCRS avait créés ou amassés depuis le début du projet, les entrevues avec les agents du Service et de la GRC qui avaient pris part à la rédaction des rapports sur ce projet, la correspondance et les entrevues avec les tiers qui avaient offert des informations ou des documents au CSARS et tous les documents pertinents versés dans les dossiers du Service.

Le Comité ayant pour mandat d'examiner les activités du SCRS, c'est forcément là qu'il a fait porter ses efforts. Néanmoins, il n'a pas eu accès à tous les dossiers de la GRC sur le projet Sidewinder, mais uniquement à ceux touchant l'administration du projet et la rédaction des rapports. Le CSARS a en outre pu interviewer des représentants de la GRC.

La grande majorité des documents que nous avons étudiés sur Sidewinder provenaient des dossiers de la GRC, et non du Service. Après l'achèvement de la première ébauche du rapport en 1997, le SCRS avait éliminé la majeure partie de ses documents sur ce projet. Aux questions du Comité à ce sujet, le Service a répondu que cette mesure était légitime et pleinement conforme à ses pratiques de longue date en matière d'élimination de dossiers. Cette question est traitée en détail ci-après.

Principaux points

- Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sidewinder n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on eut jugé le rapport insatisfaisant.

- Quant à la première ébauche du rapport Sidewinder, nous l'avons trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les mesures prises par le Service pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder étaient appropriées.

- Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sidewinder, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

- Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sidewinder aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles ou soient symptomatiques de telles difficultés.

- Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sidewinder. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sidewinder. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur lesquels les analystes de Sidewinder se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

GENÈSE DE SIDEWINDER

Pour Sidewinder, deuxième projet seulement à avoir été entrepris conjointement par le SCRS et la GRC en analyse du renseignement, les parties conviennent d'un plan en mars 1996. Ce projet mise sur des informations publiques de sources ouvertes et sur des renseignements déjà versés dans les dossiers du SCRS et de la GRC ainsi que d'organismes coopérateurs. Il doit servir à évaluer la menace que certains intérêts étrangers représentent pour la sécurité du Canada.

Quatre analystes, soit deux de chaque organisme, sont affectés au projet qui s'échelonne sur plusieurs mois. Au fil de sa réalisation, ils rédigeront des « bulletins de renseignement » provisoires exposant au gouvernement et aux services de renseignement alliés les liens nationaux et internationaux et les tendances que le processus d'analyse permettra de déceler sur le plan du renseignement. Le rapport final renfermera des diagrammes de ces liens, des graphiques et des profils de personnalité. L'équipe chargée de Sidewinder

préparera aussi, « au besoin », un exposé multimédia sur les menaces que le projet aura permis de mettre au jour à l'égard du Canada.

D'après le plan, les clients principaux, ou du moins les premiers, sont la haute direction de la GRC et celle du SCRS, la gestion du projet étant confiée à la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP), au Service. Généralement, les rapports de l'EAP vont à un lectorat plus vaste du secteur public et, s'il y a lieu, aux services de renseignement alliés. On peut donc supposer qu'au SCRS, à tout le moins, les rapports de recherche sur Sidewinder devront atteindre un lectorat plus étendu.

Les membres de l'équipe Sidewinder commencent par arrêter un « plan de collecte » : quelles données recueillir et comment procéder. Selon ce plan, les renseignements qui revêtent un intérêt seront déterminés par recoupements de données entre les bases de la GRC et du SCRS. Les analystes de l'équipe puiseront aux dossiers existants des deux organismes, faisant aussi appel à deux autres ministères pour compléter cette base d'information. Des vérifications de dossiers seront effectuées dans les bases de données ministérielles et, en outre, les organismes nationaux d'application de la loi compétents en ce domaine seront consultés.

LA MALHEUREUSE PREMIÈRE ÉBAUCHE

D'après le plan, l'analyse effectuée pour le projet doit se terminer à la mi-novembre 1996. Les dossiers mis à notre disposition semblent toutefois confirmer ce que le Service dira au Comité : indépendamment du plan, « il ne s'est pas fait grand-chose, outre la rédaction d'une première ébauche qui s'est avérée inacceptable ». Et même ce travail subira un retard de quelque six mois.

La GRC dira au Comité que le roulement fréquent des analystes du SCRS affectés au projet a contribué au retard. Selon le Service, ces changements de personnel sont attribuables à divers facteurs, tous étrangers à Sidewinder même : réorganisation interne, mutations et départs à retraite.

La première ébauche, terminée en mai 1997, contient deux conclusions clés : des menaces éventuelles justifient l'affectation de ressources publiques supplémentaires et les autorités (de la GRC et du SCRS) doivent prendre les mesures nécessaires pour alerter les cadres opérationnels de la GRC et du SCRS à la nécessité de pousser plus loin l'enquête.

Selon la GRC, un « comité mixte » des deux organismes devra étudier le document le 9 juin 1997. Le Service effectuera toutefois au préalable son propre examen interne, mettant ensuite le rapport en veilleuse parce que, d'après le directeur général de l'EAP, les conclusions « reposent sur des insinuations et ne sont pas corroborées par les faits ». La GRC s'opposera à voir écarter la procédure du comité mixte et incitera les analystes et auteurs de la première ébauche à préparer un cahier exposant des faits capables d'appuyer les affirmations énoncées dans le rapport. Les travaux relatifs au projet Sidewinder sont suspendus pendant que le Service et la GRC poursuivent leurs discussions sur l'avenir du projet.

REPRISE DE SIDEWINDER ET APPARITION DE DIVERGENCES

En janvier 1998, le SCRS et la GRC conviennent de reprendre le projet Sidewinder et la rédaction de ce qui doit devenir le rapport final. Le seul changement à l'effectif de l'équipe est le remplacement de l'analyste principal du Service, attribué par le SCRS à la réorganisation interne de l'EAP. Son successeur devient le principal auteur du rapport final qui sera terminé un an plus tard.

Après la reprise des travaux, l'équipe chargée de Sidewinder amorce la rédaction de nouvelles ébauches du rapport destinées à être soumises aux cadres du Service et de la GRC. Des désaccords surgissent rapidement entre les deux organismes. En mai 1998, le surintendant principal de la GRC, chargé du projet pour cette dernière, signale par écrit à son pendant au Service (le directeur général, EAP) un certain nombre d'erreurs factuelles qu'il a relevées dans l'ébauche révisée.

Il s'inscrit en faux contre la conclusion et contre la partie traitant des perspectives et demande qu'elles soient récrites. D'après la correspondance, il est évident que cette ébauche a pris une orientation nettement différente de la première qui porte à controverse.

En septembre 1998, un analyste du SCRS affecté à Sidewinder écrit à son homologue de la Sous- direction des analyses criminelles de la GRC, lui demandant un complément d'information. Dans sa réponse au SCRS (directeur général, EAP), l'officier responsable écrit que la GRC ne donnera aucun renseignement supplémentaire : « À notre avis, nous avons fourni suffisamment d'information documentaire pour appuyer les documents présentés par la GRC ».

En décembre 1998, la sous-directrice générale de l'EAP écrit à l'officier responsable de la GRC, signalant les insinuations contenues dans l'ébauche du rapport et en demandant la suppression : « Nous n'avons aucun élément factuel probant pour étayer nos soupçons et le Service craint les contestations évidentes que les lecteurs pourraient faire ». Elle ajoute qu'à son avis les deux organismes doivent être d'accord sur l'ajout de points au document conjoint et que « nous [le SCRS] ne pouvons malheureusement pas l'être dans ce cas-ci ».

RAPPORT FINAL SUR LE PROJET SIDEWINDER

La version finale du rapport Sidewinder, dont les deux organismes approuvent la distribution, est terminée en janvier 1999. Le SCRS nous a informés que la GRC avait accepté officiellement le rapport révisé et une copie de la version finale porte la mention « bon rapport », de la main du surintendant principal responsable. Répondant aux questions du Comité, ce porte-parole a cependant écrit que la GRC « n'est pas pleinement satisfaite du rapport final » car, contrairement à la première ébauche, il « ne soulève pas les questions stratégiques et élude certaines pistes de recherche plus intéressantes ».

Le Comité a lu les deux versions du rapport Sidewinder qui comportent des différences notables : la qualité et la profondeur d'analyse sont nettement supérieures dans la version finale. De toute évidence, beaucoup de choses se sont passées entre l'achèvement de la première ébauche et la distribution du rapport final, plusieurs mois plus tard.

Voici donc les questions essentielles que s'est posées le Comité : les mesures prises par le Service durant cette période étaient-elles appropriées et conformes aux politiques, aux instructions du Ministre et à la loi? Le gouvernement, le Parlement et la population du Canada ont-ils été bien servis par les conseils que leur a fournis l'organisme chargé d'évaluer les menaces pesant sur le pays et sur ses habitants?

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Y a-t-il eu ingérence politique?

Selon un article paru dans un journal au début du débat public sur le projet Sidewinder, celui-ci avait été abandonné à mi-parcours parce que le SCRS craignait une résistance politique. Pour le Comité, il saute aux yeux que la première affirmation, l'abandon du projet, est simplement erronée : les travaux ont été suspendus temporairement en juin 1997 et repris au début de 1998.

Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents ou dossiers que nous avons examinés ou reçus ne témoigne de l'existence réelle ou possible d'une telle ingérence. Aucun des employés du SCRS et de la GRC que nous avons interviewés n'était au courant d'une ingérence politique ou de l'immixtion d'autres organismes dans l'enquête sur Sidewinder ou dans d'autres investigations connexes. Aucune des autres parties qui ont offert de contribuer à notre examen n'avait eu vent de l'existence d'une ingérence ni fourni de renseignement quelconque corroborant la chose.

Le Service avait-il raison de mettre en veilleuse la première ébauche du rapport?

À l'étude de la première ébauche du rapport, le Comité l'a trouvée très boiteuse et peu convaincante à presque tous les égards. Des pans entiers manquent de suite logique au point d'être incohérents et le document donne abondamment dans l'alarmisme et dans la théorie de la conspiration. D'innombrables et grossières erreurs de syntaxe, de grammaire et d'orthographe témoignent du manque de rigueur général du document.

Pour le Comité, il est évident que le nœud du problème est l'absence de définitions claires, essentielles à la démarche proposée : pour examiner l'ampleur d'activités illégales et menaçantes par rapport à d'autres, tout à fait licites et anodines, il est capital de pouvoir différencier les deux. La première ébauche ne fait aucune distinction semblable; c'est plutôt un ensemble désordonné de « faits » décousus, reliés par des insinuations et des affirmations sans fondement.

Le Comité estime que le Service avait bien évalué la première ébauche et avait pris des mesures appropriées pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder. À son avis, ces deux actions étaient compatibles avec la responsabilité du SCRS : évaluer avec rigueur et professionnalisme les menaces pour le Canada et pour ses habitants et donner au gouvernement des conseils objectifs fondés sur ces évaluations. La première ébauche du rapport Sidewinder, dans sa version de mai 1997, ne respectait pas ces normes.

L'affaire Sidewinder a-t-elle refroidi les rapports de coopération entre le SCRS et la GRC?

Il est vital pour la sécurité des Canadiens que les rapports du SCRS avec la GRC demeurent fructueux. Par ailleurs, la surveillance de la qualité des ententes de collaboration entre les deux organismes est une préoccupation constante du Comité[2]. En examinant le projet Sidewinder, le CSARS a relevé entre eux de profondes divergences de vues et de perspectives à cet égard, mais il n'a trouvé aucune preuve que ces désaccords aient révélé un problème plus répandu. Néanmoins, il a cherché les sources de friction et tenté de savoir ce que chaque organisme pensait des problèmes les plus graves.

Les difficultés ont commencé à l'achèvement de la première ébauche du rapport Sidewinder par l'équipe conjointe d'analyse. En deux mots, la direction de la GRC croyait que l'ébauche était bonne et contribuait dans une certaine mesure à prouver la thèse initiale,

Au sujet de la présumée ingérence politique qui aurait eu cours au fil du projet Sidewinder, le Comité n'a rien trouvé de probant.

alors que pour les cadres du SCRS, les conclusions du rapport reposaient sur des insinuations et n'étaient pas corroborées par les faits. Le Service a insisté pour que l'ébauche soit reprise de A à Z.

Les cadres du SCRS ont dit au Comité que les difficultés tenaient, entre autres, au fait que l'équipe d'analystes supportait mal les critiques, que le rapport contenait des recommandations générales de mesures à prendre tandis que les rapports de l'EAP s'en tenaient normalement à l'analyse et que, pour certains membres de la GRC, ces recommandations visaient à obtenir davantage de ressources.

Les dirigeants chargés du projet à la GRC voyaient les choses tout autrement. Au cours d'entrevues avec le Comité et dans les lettres qu'ils lui ont adressées, ils se sont dits frustrés de l'attitude du Service face au mécanisme d'approbation dont les deux organismes avaient convenu au début du projet pour le rapport conjoint. Ils ont affirmé que leurs propres rapports d'analyse contenaient souvent des recommandations

et qu'il y avait manifestement divergence de vues sur ce qu'est une bonne analyse stratégique. Enfin, la GRC a exprimé l'avis que la direction du Service semblait vouloir ne tenir aucun compte des résultats d'une révision conjointe, complète et impartiale.

Comme on l'a vu plus haut, le Comité estime que le projet Sidewinder n'a pas porté de préjudice irréparable aux relations générales entre le SCRS et la GRC.

La mise en veilleuse de la première ébauche du rapport a-t-elle compromis la sécurité nationale du Canada?

Selon des articles parus sur Sidewinder dans les journaux à la fin de 1999, le rejet de la première ébauche du rapport et sa révision ultérieure ont empêché le gouvernement de percevoir certaines menaces nouvelles, comme l'abus du système d'immigration. Le Comité n'a trouvé de preuve d'aucune sorte qu'il en ait été ainsi.

Même si la présentation du rapport final sur le projet Sidewinder a effectivement marqué la fin de l'entreprise conjointe, le SCRS et la GRC ont tous deux continué, chacun de son côté, à explorer et à analyser les menaces éventuelles pour le Canada.

Y a-t-il eu pour le Canada une menace grave à laquelle on n'a pas prêté attention?

La *Loi sur le SCRS* définit les menaces que le Service est chargé d'examiner en ce qui a trait à la sécurité nationale. Par rapport à ces définitions, l'étude du Comité n'a révélé aucune preuve tangible de l'existence d'une menace grave et immédiate, ni aucun indice de menaces auxquelles on n'aurait pas prêté attention par négligence ou à dessein.

Le SCRS a-t-il détruit des documents à tort?

Au début de son examen, le Comité a appris que le SCRS avait détruit presque tous les documents[3] qui avaient servi à la première ébauche du rapport Sidewinder (ceux concernant le rapport final avaient été conservés et étaient visés par son examen)[4]. Le CSARS devait donc déterminer si l'élimination des documents était légitime et conforme à la politique et à la loi.

Aux questions du Comité, le Service a répondu que la destruction des documents de travail était pratique courante pour tous les rapports d'analyse préparés par l'EAP (chargée du projet conjoint au SCRS) et était en tous points conforme à la politique gouvernementale. Essentiellement, l'explication du Service est que les documents détruits entraient dans la catégorie des « documents temporaires ou éphémères », c.-à-d. servant à préparer une analyse en collaboration, et qu'à ce titre ils n'étaient pas conservés plus longtemps que nécessaire, conformément à la politique des Archives nationales du Canada.

Par la suite, le Comité a toutefois établi que certains documents que le SCRS n'avait pu lui fournir n'étaient pas éphémères, notamment la correspondance entre les deux organismes au sujet des ébauches ainsi que l'entente signée par la GRC et le Service et énonçant les paramètres du projet conjoint initial[5].

Ayant appris ces détails du Comité, l'Archiviste national lui a écrit que le Service avait déjà répondu de façon satisfaisante à ses propres questions. Quand nous avons attiré l'attention du SCRS sur l'affaire, il a pour sa part affirmé que les documents égarés n'avaient pas été détruits comme les autres, mais qu'ils avaient plutôt été « mal classés », d'où le fait qu'ils étaient introuvables.

N'ayant pu trouver au Service aucun document, ou presque, sur la première ébauche du rapport Sidewinder, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur la légitimité de la destruction des premiers documents. Certains ont été éliminés dans

les règles et les autres ont été égarés, mais il nous est impossible de savoir lesquels avec certitude.

Le Comité trouve déconcertante l'impossibilité manifeste de retracer des documents. Le contrôle méticuleux de ceux-ci et la bonne gestion de l'information sont des traits essentiels du renseignement de sécurité. Comme il l'affirme dans l'étude de l'affaire des « documents perdus » (voir page 12), le CSARS estime que les procédures du Service en matière de contrôle des documents manquent de rigueur et que les correctifs que le SCRS a apportés à ses pratiques à ce sujet n'ont pas été aussi efficaces qu'ils l'auraient tous deux souhaité.

En dépit de ses inquiétudes au sujet du traitement que le Service a réservé à certains documents du dossier Sidewinder, le Comité ne croit pas que cette confusion ait eu des conséquences graves sur les événements entourant le projet.

Quoi qu'il en soit, le Comité n'a trouvé aucun indice attestant qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts conservés dans les dossiers du Service, sur lesquels les analystes de Sidewinder se seraient fondés pour rédiger leur premier rapport.

PRINCIPAUX POINTS ET CONCLUSIONS

Au sujet de la présumée ingérence politique qui aurait eu cours au fil du projet Sidewinder, le Comité n'a rien trouvé de probant. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sidewinder n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on en eut jugé le rapport insatisfaisant.

Quant à la première ébauche du rapport Sidewinder, le Comité l'a trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les mesures prises par le Service pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder sont appropriées.

Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sidewinder, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

> Les procédures du Service en matière de contrôle des documents manquent de rigueur et les correctifs qu'il a apportés n'ont pas été aussi efficaces que lui-même et le comité l'auraient souhaité.

Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sidewinder aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles.

Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sidewinder. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sidewinder. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur

lesquels les analystes de Sidewinder se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

En conclusion, voici ce que le Comité estime vital à retenir du projet Sidewinder : le SCRS est chargé d'évaluer avec rigueur et professionnalisme les menaces pour le Canada et pour sa population et de donner au gouvernement des conseils objectifs fondés sur ces évaluations. Le CSARS est pleinement d'accord avec les initiatives visant à réunir les compétences respectives du Service et de la GRC pour les projets qui s'y prêtent. Par ailleurs, il appartient aussi au SCRS de veiller à ce que ces conseils soient les meilleurs possible. En remettant sur le métier la première ébauche du rapport Sidewinder, qui ne respectait pas cette norme, on a obtenu un produit final nettement amélioré.

Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité

Rapport n° 126

TOILE DE FOND DE L'INCIDENT

Le 10 octobre 1999, le véhicule d'un employé de l'Administration centrale du SCRS est vandalisé dans la région du Grand Toronto. Il contient un certain nombre de documents du Service, dont plusieurs sont classifiés et figurent parmi les articles dérobés. La police est avertie lorsque l'effraction est découverte et l'employé signale par la suite le vol à un superviseur, au SCRS.

L'enquête policière révélera que les auteurs du vol, du menu fretin en manque de drogue, ont vraisemblablement jeté les documents classifiés, sans en avoir pris connaissance, dans une benne à déchets dont le contenu sera par la suite déversé dans une décharge. Les documents ne pourront être retrouvés.

À la suite de l'enquête menée par la Direction de la sécurité interne du Service—pratique normale en pareil cas—le SCRS licencie l'employé et prend des mesures administratives moins sévères contre d'autres de ses agents qui sont indirectement mêlés à l'incident. Il modifie en outre certaines de ses procédures de contrôle des documents et étoffe son programme interne de « sensibilisation à la sécurité ».

L'examen du Comité a porté sur les divers éléments de l'incident : les circonstances qui ont déclenché l'enquête de la Sécurité interne, la manière dont elle a été menée et ses résultats ainsi que tous les facteurs susceptibles d'aider à évaluer si l'incident est attribuable à des problèmes systémiques de sécurité au sein du Service.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Y a-t-il eu des signes avant-coureurs de ce comportement répréhensible de l'employé?

Notre examen des dossiers de sécurité du Service n'a révélé aucune infraction antérieure à la sécurité, par l'employé, si ce n'est des manquements mineurs. Nous n'avons rien trouvé qui laisse présager un tel comportement de sa part, ni le grave manquement à la sécurité qui s'est produit.

Conséquences possibles pour le Service et la sécurité du Canada

Pour évaluer les conséquences de la découverte et de la publication éventuelles des documents classifiés sur la sécurité nationale, le Comité en a examiné des copies. D'après l'évaluation du Service même, le préjudice aurait pu être grave, même si certaines informations contenues dans les rapports remontaient à quelque temps et étaient déjà publiques. Ces informations auraient en effet révélé l'existence de certaines enquêtes du SCRS et, pis encore à son avis, la nature de ses contraintes opérationnelles. Dans son évaluation, le Service a noté deux facteurs importants de nature à limiter les dégâts possibles : aucune source n'avait été identifiée et aucune opération, compromise.

Notre propre examen des documents nous a amenés à conclure dans le même sens que le SCRS : ils risquaient de susciter, sans motif valable, des menaces pour la sécurité du pays.

Une gestion de documents inquiétante

Au cours de son enquête, la Sécurité interne a eu beaucoup de mal à déterminer le contenu précis d'un document et a donc dû établir au jugé ce que l'employé avait en main au moment du vol. Cette difficulté apparente a amené le Comité à conclure à un problème possible dans les procédures générales de contrôle interne des documents au SCRS. Pour expliquer cette lacune, le Service a affirmé qu'au moment où l'employé avait emporté le document hors de ses locaux, celui-ci n'avait pas encore été versé dans son système de dossiers.

À la suite de cet incident, il s'est posé un deuxième problème de gestion de documents qui n'y était toutefois pas lié directement. Le Comité a eu vent d'une affaire de possession de documents sans autorisation. Ayant demandé à deux directions opérationnelles de lui expliquer leurs procédures de contrôle respectives, le SCRS a conclu que l'affaire était un cas isolé et n'obligeait pas à modifier les procédures.

Pour empêcher la répétition de l'un ou l'autre de ces problèmes, le Service a de nouveau souligné à son personnel l'importance de suivre de bonnes procédures de contrôle des documents et d'autorisation.

Autres questions soulevées par l'affaire des « documents perdus »

Comme on l'a vu plus haut, plusieurs autres employés ont été mêlés à l'incident, quoique indirectement. Même si l'enquête interne du Service a montré que la plupart des allégations médiatiques de dérogation aux procédures n'étaient pas fondées, l'incident révèle, selon le CSARS, que le contrôle exercé par le SCRS sur les documents emportés par les agents hors de ses locaux n'était pas assez rigoureux. Depuis, le Service a pris les mesures nécessaires pour corriger ces points faibles.

Politiques, procédures et facteur humain

Pour le Comité, il est manifeste que ses investigations sur l'incident et celles du Bureau de l'Inspecteur général ainsi que le vif intérêt des médias et l'enquête du Service même ont attiré une attention sans précédent sur les mécanismes de sécurité interne du SCRS. Il en a découlé divers changements. Le Service est néanmoins d'avis—et nous en convenons avec lui—qu'aucune règle ni politique, si élaborées soient-elles, ne peuvent écarter le risque que de tels incidents se produisent. Le discernement dans la conduite du renseignement dépend, en définitive, de gens consciencieux ainsi que de règles strictes.

Aucune règle ni politique ne peuvent écarter le risque que de tels incidents se produisent. Le discernement dans la conduite du renseignement dépend de gens consciencieux ainsi que de règles strictes.

L'AFFAIRE DES « DOCUMENTS PERDUS » EN CONTEXTE

Affaires antérieures de sécurité interne

L'examen effectué par le Comité l'a amené à s'enquérir auprès du SCRS de précédentes enquêtes sur la sécurité interne et de leurs résultats. Dans notre analyse, nous avons tenu compte des profonds changements survenus depuis quinze ans dans le contexte de la sécurité nationale et internationale et des rajustements que le SCRS a dû faire à ses politiques et à ses pratiques, notamment dans les rapports d'infractions à la sécurité.

Nous n'avons trouvé aucun cas identique à cette dernière affaire, mais nous avons noté qu'un vaste

éventail de sanctions—allant jusqu'au licenciement—avaient été imposées aux employés pris en défaut dans les cas comportant des éléments semblables.

L'étude des manquements antérieurs à la sécurité a suscité deux observations au Comité. Tout d'abord, les changements apportés aux politiques et pratiques du SCRS en matière de sécurité interne ont souvent été provoqués par des incidents, au lieu d'être le fruit d'une analyse et d'un examen réfléchis des procédures. Le Service s'en est tenu essentiellement à une attitude de réaction en matière de sécurité interne, en dépit de sa propre politique et de celles des organismes centraux qui prescrivent des examens périodiques.

En second lieu, plusieurs des affaires documentées dans les dossiers du Service ont amené le Comité à envisager d'adopter de nouvelles procédures d'examen afin que ses membres puissent comprendre ces événements le mieux possible quand ils se produisent.

La conduite de l'enquête par le Service

Le Service a mené avec compétence et professionnalisme sa propre enquête sur l'affaire des « documents perdus », ce qui lui a finalement permis de comprendre comment ses documents classifiés avaient été égarés. Le personnel de la Direction de la sécurité interne a su bien diriger et coordonner l'examen des nombreuses questions soulevées par l'incident. L'Administration centrale du SCRS a donné des directives claires au bureau régional de Toronto, qui a pour sa part réussi à obtenir la coopération fort précieuse des services de police locaux—ce qui était crucial pour déterminer le sort probable des documents. Enfin, les politiques et lignes de conduite applicables à la compilation et à l'évaluation des conséquences par les divers organes opérationnels se sont avérées efficaces.

CONCLUSION

Comme nous l'avons déjà vu, le cadre stratégique du Service en matière de sécurité interne existe depuis un certain nombre d'années et a généralement été modifié par suite d'infractions à la sécurité du renseignement survenues au Canada (« documents perdus ») ou à l'étranger—l'affaire Aldrich Ames, de la CIA, étant l'une des plus célèbres.

Même s'il ne peut être attribué à des politiques déficientes en matière de sécurité interne, cet incident de fraîche date a permis de constater le manque de rigueur du Service dans certaines procédures de mise en œuvre de ces politiques. Nous savons que le SCRS procède périodiquement à des examens internes de ses procédures de sécurité. Néanmoins, les manquements à la sécurité survenus ces dernières années et touchant des documents du Service (dont traitent ces pages) donnent à penser que ces examens n'ont pas été aussi efficaces que le Service et le Comité l'auraient souhaité. Le CSARS continuera à suivre de près ce volet des opérations du SCRS.

Les menaces découlant d'un conflit étranger

Rapport n° 124

CONTEXTE DE L'EXAMEN

Cette étude gravite autour d'une enquête du SCRS sur les menaces pouvant découler d'un conflit étranger. Le Canada peut subir les contrecoups de guerres et de querelles intestines qui font rage dans d'autres pays pour diverses raisons : l'ouverture de sa société et la relative perméabilité de ses frontières, sa politique internationale engagée et ses solides alliances de défense ainsi que la présence en sol canadien de diverses communautés « étrangères ». Les conflits liés à la mère patrie amènent naturellement certains belligérants à tenter un jour ou l'autre de gagner l'appui (moral, politique et financier) de compatriotes habitant au Canada.

Dans le cas qui nous occupe, la menace apparente découlait principalement des activités de services de renseignement étrangers à l'œuvre au Canada : présumées tentatives en vue de recueillir des fonds et

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

de l'information sur des communautés étrangères, de fomenter des désordres civils au Canada et d'acquérir illégalement des armes et des technologies.

Chaque fois qu'il examine l'enquête du Service sur un conflit lié à la mère patrie d'une communauté d'origine étrangère, le Comité s'emploie tout particulièrement à mesurer l'impact de son enquête sur cette communauté. Si le SCRS cible des groupes canadiens ou interviewe des membres de communautés étrangères, nous nous efforçons de vérifier si sa démarche est légitime et en tous points conforme à la loi.

L'examen du Comité couvre la période de deux ans allant d'avril 1997 à mars 1999. Il englobe toute l'information recueillie au cours de l'enquête et conservée par la suite, les autorisations d'enquête demandées et les pouvoirs obtenus par la voie de mandats ainsi que l'usage fait par le Service des renseignements recueillis auprès de sources humaines, dont les membres interviewés au sein de la communauté.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Le Comité a établi que le SCRS avait des motifs valables de mener son enquête et d'employer les méthodes permises dans les autorisations d'enquête et dans les mandats judiciaires. Le niveau de l'enquête était proportionnel à la gravité de la menace et, à une exception près, le Service n'a recueilli que les renseignements strictement nécessaires à son enquête.

Trois points ont retenu l'attention du Comité :

- une autorisation d'enquête trop générale,
- des entrevues avec des dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt,
- la conservation de renseignements non nécessaires.

Autorisation d'enquête trop générale

Le Service a obtenu deux autorisations d'enquête dont la seconde, qui comportait le plus haut degré d'intrusion, a suscité des inquiétudes. Il a ainsi entrepris de scruter les activités de services de renseignement étrangers, ce qui aurait pu l'amener à cibler des diplomates étrangers et un résident du Canada qu'on croyait lié à ces agents. L'idée était de déterminer dans quelle mesure ceux-ci ou leurs relations exerçaient des activités clandestines ou illégales représentant une menace pour le Canada.

Même s'il est fait état du but de l'enquête dans l'autorisation en question, à savoir évaluer trois catégories de menaces—espionnage, activités influencées par l'étranger et violence à des fins politiques (alinéas 2a),

Gestion des enquêtes

Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquêter émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou en découle.

de l'information sur des communautés étrangères, de fomenter des désordres civils au Canada et d'acquérir illégalement des armes et des technologies.

Chaque fois qu'il examine l'enquête du Service sur un conflit lié à la mère patrie d'une communauté d'origine étrangère, le Comité s'emploie tout particulièrement à mesurer l'impact de son enquête sur cette communauté. Si le SCRS cible des groupes canadiens ou interviewe des membres de communautés étrangères, nous nous efforçons de vérifier si sa démarche est légitime et en tous points conforme à la loi.

L'examen du Comité couvre la période de deux ans allant d'avril 1997 à mars 1999. Il englobe toute l'information recueillie au cours de l'enquête et conservée par la suite, les autorisations d'enquête demandées et les pouvoirs obtenus par la voie de mandats ainsi que l'usage fait par le Service des renseignements recueillis auprès de sources humaines, dont les membres interviewés au sein de la communauté.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Le Comité a établi que le SCRS avait des motifs valables de mener son enquête et d'employer les méthodes permises dans les autorisations d'enquête et dans les mandats judiciaires. Le niveau de l'enquête était proportionnel à la gravité de la menace et, à une exception près, le Service n'a recueilli que les renseignements strictement nécessaires à son enquête.

Trois points ont retenu l'attention du Comité :

- une autorisation d'enquête trop générale,
- des entrevues avec des dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt,
- la conservation de renseignements non nécessaires.

Autorisation d'enquête trop générale

Le Service a obtenu deux autorisations d'enquête dont la seconde, qui comportait le plus haut degré d'intrusion, a suscité des inquiétudes. Il a ainsi entrepris de scruter les activités de services de renseignement étrangers, ce qui aurait pu l'amener à cibler des diplomates étrangers et un résident du Canada qu'on croyait lié à ces agents. L'idée était de déterminer dans quelle mesure ceux-ci ou leurs relations exerçaient des activités clandestines ou illégales représentant une menace pour le Canada.

Même s'il est fait état du but de l'enquête dans l'autorisation en question, à savoir évaluer trois catégories de menaces—espionnage, activités influencées par l'étranger et violence à des fins politiques (alinéas 2a),

Gestion des enquêtes

Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquêter émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou en découle.

b) et c) de la Loi, respectivement)—par rapport à l'une des cibles nommées, une seule de ces catégories pouvait s'appliquer, à vrai dire.

Les instructions ministérielles actuelles précisent soigneusement les divers critères et exigences auxquels doit correspondre chaque catégorie de menaces. De l'avis du Comité, il y aurait lieu de préciser dans toute demande d'autorisation d'enquête dans quelle mesure les menaces qu'une cible particulière est censée représenter sont conformes à ces critères.

Le Comité recommande que toute demande d'autorisation d'enquête soit structurée et rédigée de manière à préciser clairement les raisons d'enquêter sur chacune des cibles nommées, et cela, pour chaque définition de menace invoquée.

ENTREVUES AVEC DES DIRIGEANTS DE GROUPES ETHNIQUES ET D'INTÉRÊT

En général, les rapports du Service avec les membres de communautés étrangères ont été irréprochables. Le Comité a cependant relevé un cas où l'enquêteur du SCRS avait semblé conseiller un individu pour ce qui est de savoir s'il devait organiser des manifestations publiques ou y participer. Aucun des éléments recueillis sur l'affaire ne nous a fait douter des bonnes intentions de l'agent, mais nous n'en avons pas moins exhorté le SCRS à rappeler à ses agents que leur tâche est de recueillir des renseignements, et non de suggérer les orientations politiques à suivre.

Conservation de renseignements non nécessaires

L'examen des bases de données du SCRS par le Comité n'a révélé qu'un cas où les renseignements recueillis n'étaient pas « strictement nécessaires ». Il s'agit de renseignements d'ordre nettement personnel qui n'étaient d'aucune utilité pour les enquêtes. Nous avons fait valoir avec force nos inquiétudes au Service. D'accord avec cette constatation, il a fait supprimer ces renseignements de sa base de données.

Le financement du terrorisme

Rapport n° 122

CONTEXTE

Dès le Sommet du G8, tenu à Halifax en 1995, la communauté internationale a commencé à se soucier davantage des questions liées à la collecte illicite de fonds à l'étranger pour financer le terrorisme. En 1996, les pays du G8 ont adopté diverses mesures pour réduire le recours abusif aux « organismes, groupes ou associations ayant ou non des objectifs caritatifs, sociaux ou culturels, par les terroristes qui se servent de ces entités pour masquer leurs propres activités[6] ». Dans cette optique, l'ONU doit adopter en 2000 la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme.

La prospérité relative du Canada ainsi que l'ouverture et la diversité qui y règnent en font un endroit rêvé pour les groupes qui recourent à des moyens illicites pour financer des activités terroristes leur permettant d'atteindre leurs visées politiques. Divers pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, ont adopté des lois interdisant des organisations terroristes connues et criminalisant toutes leurs activités de collecte de fonds, mais le Canada ne leur a pas emboîté le pas pour diverses raisons[7].

Les efforts du gouvernement pour régler ce problème international de plus en plus grave ont consisté à accroître l'efficacité des échanges d'informations entre les organismes canadiens et à resserrer l'application des lois et règlements existants. Au centre de la nouvelle initiative gouvernementale figure la création, en 1996, du *Groupe de travail interministériel pour la lutte contre le soutien au terrorisme* (GTI). Pour enrayer le problème du financement du terrorisme, ce groupe déploie, outre les compétences du SCRS, celles de la GRC, de Citoyenneté et Immigration Canada et des ministères des Affaires étrangères, des Transports, de la Justice, des Finances et de la Défense nationale en matière de réglementation, d'enquête et de collecte d'informations.

Le Service joue un rôle consultatif auprès du gouvernement, par l'entremise du GTI, et il informe directement les ministères fédéraux compétents des activités de financement du terrorisme qui auraient cours au Canada. L'examen du Comité a porté sur diverses facettes des efforts du SCRS pour éliminer les problèmes liés à ce phénomène au pays.

MÉTHODE D'EXAMEN

L'examen du Comité englobait trois sources différentes de données :

- tous les dossiers documentant les communications et échanges d'informations entre le Service et le gouvernement du Canada pour la période du 1er mars 1995 au 31 mars 1999,
- les entrevues d'agents compétents au SCRS et de leurs interlocuteurs dans les divers ministères,
- un échantillon d'enquêtes pertinentes que le Service avait menées et que nous avons examinées à fond, y compris tous les documents, dossiers opérationnels et dossiers de mandats pertinents ainsi que les renseignements reçus d'organismes étrangers.

Notre but était double : déterminer si les conseils et la coopération du Service avaient bel et bien secondé le gouvernement dans ses efforts pour réduire le financement du terrorisme et vérifier si toutes les activités du SCRS étaient irréprochables et conformes à la loi.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Enquêtes du Service sur le financement du terrorisme

Le Service a affirmé que ses enquêtes entourant le terrorisme international l'avaient amené à soupçonner plusieurs organismes canadiens de faciliter la réalisation d'objectifs de financement du terrorisme. Notre étude sur ces enquêtes a montré que le SCRS avait suffisamment d'informations pour croire que les traits d'union entre ces groupes terroristes internationaux et leurs activités de financement constituaient une menace pour la sécurité du Canada.

Échanges d'informations

Les échanges d'informations entre le SCRS et ses clients ministériels se poursuivent depuis un bon moment, en dépit de l'interruption de plusieurs mois notée par le Comité dans le cas de l'un d'eux, après quoi les voies de communication sont toujours demeurées ouvertes. Et le SCRS et les ministères se sont dits satisfaits des activités de liaison. Selon les destinataires des rapports du Service, ces informations ont été fort utiles comme « pistes d'enquête », aidant à déterminer quand et comment assurer un suivi.

L'examen du processus d'échange d'informations a permis au Comité de mettre au jour un certain nombre de difficultés et d'obstacles possibles :

- l'utilisation d'informations du SCRS dans des instances judiciaires,
- la nature des conseils au gouvernement.

L'utilisation d'informations du SCRS dans des instances judiciaires

En fournissant des renseignements à ses clients ministériels, le Service a éprouvé des difficultés semblables à celles que le Comité avaient relevées à l'égard d'autres relations du SCRS pour ce qui est du traitement d'informations à valeur probante éventuelle[8]. Les lois canadiennes actuelles font qu'il est difficile d'empêcher la divulgation de renseignements classifiés dans les instances judiciaires où ils servent à appuyer des poursuites. Le Service se soucie beaucoup de protéger ses sources canadiennes et étrangères et, faute de modifications aux lois en vigueur, les clients ministériels continueront d'avoir du mal à utiliser ses renseignements devant le tribunal.

La nature des conseils au gouvernement

L'examen des dossiers du SCRS a amené le Comité à constater que celui-ci était sélectif dans les informations qu'il fournissait à ses clients ministériels. En

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La Loi sur le SCRS interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace concernant la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

réponse à une question du CSARS, le Service a affirmé qu'il évitait de communiquer des renseignements susceptibles de compromettre la sécurité des sources humaines, ses opérations ou ses relations avec des tiers, comme les services de renseignement alliés.

RECOMMANDATIONS

Cette étude a donné lieu à deux recommandations dont la première touche la nature des conseils fournis par le Service :

> **Le Comité recommande qu'à l'avenir, le SCRS communique à ses clients ministériels tout changement important, découlant de renseignements nouveaux, aux évaluations qu'il leur a déjà fournies.**

Quant à la seconde recommandation, même si le Comité est d'accord pour qu'on modifie la loi de manière à permettre une utilisation plus efficace des informations que se partagent le SCRS et ses clients ministériels, pareille amélioration des procédures pourrait bien faire augmenter le nombre des plaintes dont le CSARS est saisi. Pour parer à une telle éventualité,

> **Le Comité recommande que le ministère du Solliciteur général et le Bureau du Conseil privé prennent des mesures spéciales pour informer le CSARS, en temps voulu et s'il y a lieu, des propositions du GTI qui influent sur les activités du SCRS.**

Le Comité continuera à surveiller le rôle de conseil que joue le Service auprès du gouvernement du Canada au sujet de cette menace croissante qui pèse sur la sécurité et sur les intérêts du pays .

Enquête sur une menace intérieure

Rapport n° 121

MÉTHODE D'EXAMEN

Au cours d'un examen antérieur, le Comité avait appris l'existence de plusieurs opérations pour lesquelles le SCRS faisait appel à des sources et qui touchaient parfois le milieu de la contestation légitime—notamment certaines protestations et manifestations. Il a par la suite examiné ces opérations.

Les autorisations d'enquête visaient plusieurs individus en vertu de l'alinéa 2c) et de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Suivant cet alinéa, le Service a pour fonction d'enquêter sur les activités constituant une menace « qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger... »

Au cours de son enquête, le SCRS avait recueilli des renseignements sur les cibles et sur des protestations

et manifestations auxquelles elles avaient pris part. Les renseignements qu'il avait obtenus lui avaient servi à établir des évaluations de la menace destinées à ses clients de l'administration fédérale et aux organismes d'application de la loi compétents.

Au cours de son examen de l'enquête, le Comité a étudié tous les rapports des sources du SCRS, toutes les informations conservées au sujet de cibles et de manifestations et les autres renseignements accessoires recueillis, en se reportant notamment aux politiques du Service et aux instructions ministérielles concernant les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Le CSARS s'est aussi penché sur toutes les autorisations d'enquête pertinentes, sur les dossiers d'exploitation de sources et sur les notes internes du SCRS. De plus, il a interviewé les employés du Service qui étaient chargés des enquêtes.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

L'examen du Comité n'a mis au jour aucun écart aux politiques du Service ou aux instructions ministérielles. Le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner les cibles de constituer des menaces pour la sécurité du Canada. Aucune des sources humaines n'a commis d'acte illégal ni agi à titre d'agent provocateur. De plus, elles ont recueilli des renseignements sur des cibles qui avaient été approuvées dans les règles. Nous n'avons relevé aucun cas où les sources du SCRS auraient influencé les activités de groupes ou d'organismes légitimes.

En dépit de ses conclusions générales, le Comité entretient certaines craintes au sujet de cette série d'enquêtes. Au fil de leur déroulement, qui a duré plusieurs années, le Service a pris des décisions d'enquêter, choisi les méthodes à employer à cet égard, recueilli des informations et conseillé des clients du secteur public. En dépit de la conformité de toutes ces actions à la politique écrite, leur examen a troublé le Comité sur divers points, dont ceux-ci :

- les politiques en vigueur sur la gestion des méthodes d'enquête des sources humaines n'assuraient pas que la haute direction ait été pleinement informée du fait qu'en raison d'activités imprévues des cibles autorisées initialement par le CARC, une organisation qui ne figurait pas elle-même parmi ces cibles s'était par la suite trouvée mêlée aux activités d'enquête du Service,

- en pratique, on n'a pas suivi à la lettre, dans certains cas, les directives du SCRS voulant que les sources fassent rapport uniquement sur des « sujets d'enquête autorisés »,

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces envers la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces envers la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à des renseignements classifiés, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La Loi sur le SCRS interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace concernant la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

réponse à une question du CSARS, le Service a affirmé qu'il évitait de communiquer des renseignements susceptibles de compromettre la sécurité des sources humaines, ses opérations ou ses relations avec des tiers, comme les services de renseignement alliés.

RECOMMANDATIONS

Cette étude a donné lieu à deux recommandations dont la première touche la nature des conseils fournis par le Service :

> **Le Comité recommande qu'à l'avenir, le SCRS communique à ses clients ministériels tout changement important, découlant de renseignements nouveaux, aux évaluations qu'il leur a déjà fournies.**

Quant à la seconde recommandation, même si le Comité est d'accord pour qu'on modifie la loi de manière à permettre une utilisation plus efficace des informations que se partagent le SCRS et ses clients ministériels, pareille amélioration des procédures pourrait bien faire augmenter le nombre des plaintes dont le CSARS est saisi. Pour parer à une telle éventualité,

> **Le Comité recommande que le ministère du Solliciteur général et le Bureau du Conseil privé prennent des mesures spéciales pour informer le CSARS, en temps voulu et s'il y a lieu, des propositions du GTI qui influent sur les activités du SCRS.**

Le Comité continuera à surveiller le rôle de conseil que joue le Service auprès du gouvernement du Canada au sujet de cette menace croissante qui pèse sur la sécurité et sur les intérêts du pays .

Enquête sur une menace intérieure

Rapport n° 121

MÉTHODE D'EXAMEN

Au cours d'un examen antérieur, le Comité avait appris l'existence de plusieurs opérations pour lesquelles le SCRS faisait appel à des sources et qui touchaient parfois le milieu de la contestation légitime—notamment certaines protestations et manifestations. Il a par la suite examiné ces opérations.

Les autorisations d'enquête visaient plusieurs individus en vertu de l'alinéa 2c) et de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Suivant cet alinéa, le Service a pour fonction d'enquêter sur les activités constituant une menace « qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger... »

Au cours de son enquête, le SCRS avait recueilli des renseignements sur les cibles et sur des protestations

et manifestations auxquelles elles avaient pris part. Les renseignements qu'il avait obtenus lui avaient servi à établir des évaluations de la menace destinées à ses clients de l'administration fédérale et aux organismes d'application de la loi compétents.

Au cours de son examen de l'enquête, le Comité a étudié tous les rapports des sources du SCRS, toutes les informations conservées au sujet de cibles et de manifestations et les autres renseignements accessoires recueillis, en se reportant notamment aux politiques du Service et aux instructions ministérielles concernant les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Le CSARS s'est aussi penché sur toutes les autorisations d'enquête pertinentes, sur les dossiers d'exploitation de sources et sur les notes internes du SCRS. De plus, il a interviewé les employés du Service qui étaient chargés des enquêtes.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

L'examen du Comité n'a mis au jour aucun écart aux politiques du Service ou aux instructions ministérielles. Le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner les cibles de constituer des menaces pour la sécurité du Canada. Aucune des sources humaines n'a commis d'acte illégal ni agi à titre d'agent provocateur. De plus, elles ont recueilli des renseignements sur des cibles qui avaient été approuvées dans les règles. Nous n'avons relevé aucun cas où les sources du SCRS auraient influencé les activités de groupes ou d'organismes légitimes.

En dépit de ses conclusions générales, le Comité entretient certaines craintes au sujet de cette série d'enquêtes. Au fil de leur déroulement, qui a duré plusieurs années, le Service a pris des décisions d'enquêter, choisi les méthodes à employer à cet égard, recueilli des informations et conseillé des clients du secteur public. En dépit de la conformité de toutes ces actions à la politique écrite, leur examen a troublé le Comité sur divers points, dont ceux-ci :

- les politiques en vigueur sur la gestion des méthodes d'enquête des sources humaines n'assuraient pas que la haute direction ait été pleinement informée du fait qu'en raison d'activités imprévues des cibles autorisées initialement par le CARC, une organisation qui ne figurait pas elle-même parmi ces cibles s'était par la suite trouvée mêlée aux activités d'enquête du Service,

- en pratique, on n'a pas suivi à la lettre, dans certains cas, les directives du SCRS voulant que les sources fassent rapport uniquement sur des « sujets d'enquête autorisés »,

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces envers la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces envers la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à des renseignements classifiés, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

- dans deux cas où des cibles autorisées étaient l'objet d'une surveillance, le Service a recueilli fortuitement des informations sur les activités d'une organisation. Il ne les a pas conservées dans sa base de données actives,

- une évaluation de la menace, fournie par le Service sur la base d'informations recueillies durant ces enquêtes, n'est pas conforme à l'esprit de la Loi, selon le Comité.

Le Comité estime que ces cas, peu nombreux il est vrai, laissent entrevoir un manque de rigueur occasionnel, de la part du Service, dans l'application des politiques existantes qui obligent celui-ci à mettre en balance l'obligation de protéger les libertés civiles et la nécessité d'enquêter sur les menaces éventuelles. Le Comité a porté ces cas particuliers à l'attention du SCRS, de même que son souci général pour la nécessité de peser rigoureusement ces deux éléments.

Le Service est d'avis que ses politiques actuelles, dont celle sur la nécessité de niveaux multiples d'approbation, répond amplement aux préoccupations du CSARS. Il estime respecter en tous points les instructions ministérielles qui l'obligent à choisir des méthodes d'enquête proportionnelles à la menace et à veiller à mettre ces méthodes en balance avec le préjudice qui pourrait en découler pour les libertés civiles. Le SCRS a déclaré que « la position voulant que la Loi, combinée aux instructions du Ministre, oblige à prouver qu'il y a eu "mise en balance" dans chaque cas, revient à dénaturer à la fois la Loi et ces instructions ».

Le Comité ne doute aucunement que, dans toutes ses activités d'enquête, le Service prenne extrêmement au sérieux la question des liberté civiles. Il n'est cependant pas d'accord avec sa position quant à la nécessité de prouver qu'il y a eu mise en balance « dans chaque cas ».

Un principe essentiel de la responsabilité administrative veut que les processus présidant à la formulation des jugements et à la prise des décisions peuvent être aussi importants que les décisions et les jugements eux-mêmes. Le Comité aimerait voir des preuves tangibles que les décisions d'enquête importantes sur le milieu de la contestation légitime sont bien pesées.

> **Le Comité recommande que le Service apporte à ses procédures administratives les changements nécessaires pour que soient bien pesées toutes les décisions d'enquête importantes sur les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que la chose soit documentée.**

Outre le fait que ces changements seraient un autre moyen de rassurer le Comité, ils aideraient, à son avis, à ce que la nécessité de protéger les libertés civiles demeure une préoccupation constante de tout le personnel du Service.

Le Comité a formulé une autre recommandation concernant la nécessité de clarifier une partie du *Manuel des politiques sur les opérations* (qui est un document classifié) du SCRS.

Une longue enquête en matière de contre-espionnage

Rapport nº 118

CONTEXTE DE L'EXAMEN

Le Comité de surveillance estime qu'un moyen essentiel d'assurer le maintien de la qualité et de la légitimité des activités du SCRS consiste à examiner périodiquement les grandes enquêtes qui s'échelonnent sur plusieurs années. Son dernier rapport sur l'opération de contre-espionnage considérée remonte à un certain temps.

MÉTHODE D'EXAMEN

Le Comité a orienté ses investigations et ses recherches de manière à répondre à certaines questions clés au sujet de l'enquête :

- Y avait-il effectivement menace (selon la définition de la *Loi sur le SCRS*)?

- La nature de l'enquête du Service (degré d'intrusion, quantité de ressources déployées) était-elle proportionnelle à la menace?

- Les activités du SCRS étaient-elles à l'abri de tout reproche et conformes aux instructions ministérielles, à sa politique interne et à la loi?

- Les conseils donnés au gouvernement d'après les résultats de l'enquête ont-ils été fournis en temps voulu et étaient-ils nuancés et exacts?

Notre vérification a porté sur les dossiers opérationnels du SCRS concernant un groupe choisi d'enquêtes, sur les documents joints aux demandes d'autorisation d'enquête et de mandat, sur les rapports du Service à ses clients de l'ensemble du secteur public ainsi que sur les entrevues avec les agents du SCRS et avec les représentants des ministères qui utilisent le renseignement élaboré par le Service.

En plus de scruter des activités précises du Service, le Comité a tenu compte d'éléments, tel le nombre d'agents de renseignement connus et présumés au Canada, et de facteurs moins tangibles comme le préjudice que pourraient subir les intérêts canadiens si les gouvernements de pays alliés en venaient à croire que les efforts du Canada en matière de contre-espionnage sont insuffisants ou inefficaces.

Le recours à la filature par le SCRS

Le SCRS recourt à la filature pour connaître les types de comportement, les relations, les déplacements et le « savoir-faire professionnel » des groupes et individus que visent ses enquêtes. Cette méthode sert à déceler les menaces à la sécurité nationale, tels l'espionnage et le terrorisme. Les opérations de filature permettent en outre de recueillir beaucoup de renseignements personnels. À cette fin, les équipes du Service emploient diverses méthodes. En situation d'urgence, il est permis de lancer une opération de filature avant d'obtenir une autorisation d'enquête.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

La nature de la menace

Le Service estime que la cible de cette enquête exerce des activités de renseignement qui prennent la forme d'espionnage classique, d'influence étrangère sur divers éléments de la société canadienne ainsi que du vol de renseignements économiques et scientifiques par des moyens clandestins.

Voici ce que déclarait le Comité dans un rapport antérieur : « les menaces posées par les activités de collecte de renseignements de cette [cible] sont vagues, pour le moment, et parfois difficiles à définir ». Même si les événements ont permis de confirmer le sérieux et la réalité d'une menace grave pour les intérêts canadiens, celle-ci nous semble actuellement limitée et peu courante à en juger par les activités concrètes et confirmées.

Les divergences de vues du Service et du Comité quant à la nature des menaces nous ont amenés à tirer des conclusions différentes de celles du SCRS au sujet de certaines activités de la cible. Il ressort de certaines activités sur lesquelles le Service avait enquêté, mais pas de toutes, que la cible recueillait des renseignements au Canada.

Dans un cas, le Service a considéré comme une activité menaçante—une tentative en vue d'influencer un fonctionnaire canadien—ce qui semble un usage diplomatique courant. Dans un autre cas, sans guère

- Y avait-il effectivement menace (selon la définition de la *Loi sur le SCRS*)?

- La nature de l'enquête du Service (degré d'intrusion, quantité de ressources déployées) était-elle proportionnelle à la menace?

- Les activités du SCRS étaient-elles à l'abri de tout reproche et conformes aux instructions ministérielles, à sa politique interne et à la loi?

- Les conseils donnés au gouvernement d'après les résultats de l'enquête ont-ils été fournis en temps voulu et étaient-ils nuancés et exacts?

Notre vérification a porté sur les dossiers opérationnels du SCRS concernant un groupe choisi d'enquêtes, sur les documents joints aux demandes d'autorisation d'enquête et de mandat, sur les rapports du Service à ses clients de l'ensemble du secteur public ainsi que sur les entrevues avec les agents du SCRS et avec les représentants des ministères qui utilisent le renseignement élaboré par le Service.

En plus de scruter des activités précises du Service, le Comité a tenu compte d'éléments, tel le nombre d'agents de renseignement connus et présumés au Canada, et de facteurs moins tangibles comme le préjudice que pourraient subir les intérêts canadiens si les gouvernements de pays alliés en venaient à croire que les efforts du Canada en matière de contre-espionnage sont insuffisants ou inefficaces.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

La nature de la menace

Le Service estime que la cible de cette enquête exerce des activités de renseignement qui prennent la forme d'espionnage classique, d'influence étrangère sur divers éléments de la société canadienne ainsi que du vol de renseignements économiques et scientifiques par des moyens clandestins.

Voici ce que déclarait le Comité dans un rapport antérieur : « les menaces posées par les activités de collecte de renseignements de cette [cible] sont vagues, pour le moment, et parfois difficiles à définir ». Même si les événements ont permis de confirmer le sérieux et la réalité d'une menace grave pour les intérêts canadiens, celle-ci nous semble actuellement limitée et peu courante à en juger par les activités concrètes et confirmées.

Les divergences de vues du Service et du Comité quant à la nature des menaces nous ont amenés à tirer des conclusions différentes de celles du SCRS au sujet de certaines activités de la cible. Il ressort de certaines activités sur lesquelles le Service avait enquêté, mais pas de toutes, que la cible recueillait des renseignements au Canada.

Dans un cas, le Service a considéré comme une activité menaçante—une tentative en vue d'influencer un fonctionnaire canadien—ce qui semble un usage diplomatique courant. Dans un autre cas, sans guère

Le recours à la filature par le SCRS

Le SCRS recourt à la filature pour connaître les types de comportement, les relations, les déplacements et le « savoir-faire professionnel » des groupes et individus que visent ses enquêtes. Cette méthode sert à déceler les menaces à la sécurité nationale, tels l'espionnage et le terrorisme. Les opérations de filature permettent en outre de recueillir beaucoup de renseignements personnels. À cette fin, les équipes du Service emploient diverses méthodes. En situation d'urgence, il est permis de lancer une opération de filature avant d'obtenir une autorisation d'enquête.

d'informations pour le confirmer, le SCRS a attribué un objectif de collecte de renseignements à des relations consulaires apparemment normales.

L'examen du Comité l'a aussi amené à s'interroger sur certaines opinions du Service quant à la nature de la menace. À notre avis, ces opinions sont parfois tirées par les cheveux.

Décisions d'enquêter

Le Comité de surveillance a examiné à fond un éventail représentatif de cibles sur lesquelles le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) avait autorisé le SCRS à enquêter. Il s'est penché sur

> Quant à la sécurité nationale, le gouvernement est en droit d'attendre les meilleurs conseils possible . . . dénués de toute idée préconçue ou hypothèse non fondée.

l'argumentation que le Service avait fait valoir pour chaque cible ainsi que sur les affidavits joints aux demandes de mandat, sur les pièces justificatives et sur les rapports d'enquêtes.

De l'avis du Comité, les documents examinés justifient chacune des décisions d'enquêter qu'il a étudiées. L'affidavit joint à la demande de mandat pour obtenir des pouvoirs contre une cible contient toutefois un certain nombre d'exagérations. Dans un cas, l'information fournie remonte à plus de dix ans et est tirée des « impressions » d'une source. Dans un autre, on rapporte les suppositions d'une source. Certaines affirmations voulant que la cible exerce des « activités suspectes » nous semblent trompeuses ou exagérées. Cependant, en dépit de ces imprécisions, les éléments justifiant d'enquêter sur la cible paraissent convaincants, dans l'ensemble, au Comité.

Activités d'enquête et conservation de renseignements

Le Comité a relevé plusieurs cas où le Service avait dérogé aux politiques ou n'avait pas été assez circonspect dans son action :

- certains renseignements recueillis par le Service ne répondaient pas au critère de « stricte nécessité » : liste de membres, comptes rendus sur une réunion publique et données sur des individus qui n'étaient ni des cibles eux-mêmes ni connus pour avoir des rapports avec des cibles,

- les actes du SCRS à l'égard d'une cible semblaient comporter des risques sérieux,

- les dossiers du Service concernant un volet de l'enquête semblent montrer qu'une source a prêté son concours à une cible sous une forme qui a suscité des craintes au Comité.

Affectation de ressources

Le Comité a eu du mal à vérifier si les ressources consacrées par le Service à cette enquête étaient proportionnelles à la menace. Même si son examen n'a révélé aucun problème aigu, il continuera de suivre de près l'affectation des ressources à ce secteur.

Conseils au gouvernement

Le Service produit plusieurs publications classifiées qui visent à communiquer ses conclusions à divers milieux au sein du gouvernement du Canada. Le Comité en a examiné un éventail ayant trait à cette enquête particulière et comparé les affirmations qui y sont faites aux données justificatives versées dans les dossiers du SCRS et il a demandé à ses clients ce qu'ils pensaient de l'utilité et de l'exactitude des rapports du Service.

Aucun des clients interviewés n'a contesté l'exactitude ou l'à-propos des rapports du Service, ni la qualité des analyses qu'ils renferment. La plupart y voient une information documentaire utile. En examinant

les renseignements fournis à l'appui des conclusions du SCRS, le Comité a cependant relevé certaines anomalies :

- le SCRS a affirmé qu'une démarche d'une cible visait peut-être à « créer un réseau d'agents ». Notre examen a montré que les dossiers ne contenaient aucun document corroborant cette hypothèse,

- un rapport affirmant qu'une cible avait misé sur une certaine pratique commerciale pour obtenir une technique avancée brevetée n'était pas exact, en principe. À notre avis, les renseignements du Service ne correspondent pas à la description faite dans le rapport,

- le SCRS a informé ses lecteurs qu'une cible avait trempé dans diverses affaires d'espionnage au cours d'une longue période. L'examen de ces affaires a amené le Comité à croire que les éléments étayant certaines d'entre elles étaient peu concluants ou fondés sur des suppositions ou qu'ils ne tenaient pas compte d'autres explications raisonnables et bénignes pour les actions en cause.

CONCLUSION

Pour le Comité, la menace que les activités de cette cible pouvaient faire peser sur les Canadiens et sur les intérêts du pays est grave. Il est donc vital que le SCRS veille de façon particulière à ce que les analyses et les rapports découlant de ses enquêtes restent précis et impartiaux. Le gouvernement du Canada est aux prises avec une foule de dossiers internationaux difficiles sur les plans économique et diplomatique et sur celui de la sécurité. En ce qui touche la sécurité nationale, il est en droit d'attendre les meilleurs conseils possible qui reposent sur une analyse claire et sur des données obtenues de façon aussi transparente que le permettent la loi et la prudence et qui soient dénués de toute idée préconçue ou hypothèse non fondée. Notre examen a révélé quelques cas où le SCRS avait parfois tiré des conclusions qui n'étaient pas fondées sur les faits connus.

Échanges d'informations avec les organismes canadiens (4)

Rapport n° 119

Dans l'exercice de ses fonctions d'enquête sur les menaces présumées à l'égard de la sécurité du Canada, le Service coopère avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les services de police de l'ensemble du Canada, et il échange des informations avec eux. Le pouvoir de conclure des ententes à cette fin lui est octroyé à l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, tandis que le paragraphe 19(2) de cette loi l'habilite à communiquer des informations à divers ministères et organismes canadiens « en vue de l'exercice des fonctions qui lui sont conférées ».

Conformément au sous-alinéa 38a)(iii) de la Loi, le Comité est chargé d'examiner les accords de coopération que le Service conclut avec des organismes canadiens ainsi que les informations et renseignements qu'ils en reçoivent aux termes de ces accords.

MÉTHODE D'EXAMEN

Cet examen a porté sur les échanges d'informations du SCRS avec les organismes canadiens pendant l'année civile 1998. Outre les échanges effectués dans les divers bureaux régionaux, le Comité a aussi étudié sur place les activités de l'un de ces bureaux.

Notre examen visait à déterminer si le Service avait respecté les accords conclus avec les autres organismes et s'il s'était conformé à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions ministérielles et à ses politiques opérationnelles en recueillant et en communiquant les renseignements. Dans ses investigations, le Comité a examiné, en particulier :

- s'il y avait une commune mesure entre les menaces et les atteintes à la vie privée découlant de la communication des renseignements,

- si les échanges d'informations étaient strictement nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels du Service selon l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*,

- si ces échanges supposaient l'utilisation abusive de renseignements personnels et délicats,
- si les informations échangées étaient raisonnables et conformes aux faits,
- si toutes les communications d'informations du SCRS respectaient le préambule du paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS*.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Coopération générale

Le Comité a constaté que la coopération du SCRS avec les ministères et organismes fédéraux et ses relations avec les autorités et services de police provinciaux étaient fructueuses. Son examen a aussi révélé l'existence d'une volonté générale d'échanger des renseignements, au sein du SCRS et de la GRC.

Dans un bureau régional, le Comité a toutefois relevé une série de demandes de renseignements de la GRC qui étaient demeurées sans réponse. Ayant demandé la raison de cet état de choses, il a appris que la Région avait par la suite instauré un mécanisme de suivi pour corriger la situation.

Échanges et communications de renseignements

Même si, selon nos constatations, la majorité des échanges de renseignements du SCRS étaient conformes aux politiques, aux ententes et aux exigences de la loi en 1998, le Comité a trouvé des cas où le SCRS avait conservé des informations qui n'étaient pas nécessaires, à son avis.

Conservation de renseignements non nécessaires

Le Comité a noté qu'une région avait reçu un rapport qui n'était pas « strictement nécessaire », au sens de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Depuis, le Service l'a supprimé de sa base de données.

Dans un autre cas, notre examen effectué dans un bureau régional du SCRS a révélé que plusieurs rapports de deux organismes au sujet de manifestations à venir avaient été conservés dans la base de données opérationnelles[9]. À notre avis, certains renseignements trouvés dans ces rapports montrent qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de croire à un risque de violence grave ou de menace pour la sécurité publique. Le Comité a recommandé que le Service consigne dans des rapports et conserve uniquement les renseignements dont il a besoin pour satisfaire à ses obligations en matière d'évaluation de la menace.

Le système de repérage

Le Comité a noté que le repérage des échanges d'informations du SCRS avec les organismes canadiens était cohérent, en général. Il a toutefois relevé des variantes dans l'application de la procédure de repérage par les régions et quelques cas où les données destinées à cette fin n'étaient pas consignées avec exactitude. Nous avons en outre exprimé notre étonnement de constater que la politique relative aux rapports opérationnels était encore en cours d'élaboration après une période fort longue.

La prolifération des armes de destruction massive

Rapport n° 120

CONTEXTE DE L'EXAMEN DU COMITÉ

Le Canada s'emploie depuis longtemps à prévenir, ou du moins à ralentir la prolifération des armes de destruction massive (chimiques, biologiques et nucléaires) auprès des pays qui n'en sont pas déjà dotés. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il se porte à l'avant-plan de toutes les initiatives diplomatiques et politiques importantes qui visent à instaurer un régime international destiné à surveiller et à contrôler la propagation de ces armes, leurs dispositifs de lancement et les technologies nécessaires à leur fabrication.

Depuis la dissolution de l'Union soviétique, la menace que ces armes représentent pour la sécurité des Canadiens est devenue plus diffuse et difficile à écarter. De plus en plus d'États et même d'organisations terroristes trouvent les moyens de se procurer (ou, dans certains cas, de voler) les technologies et l'expertise nécessaires pour fabriquer des armes extrêmement meurtrières qui pourraient être utilisées contre le Canada ou ses alliés.

Même si le Canada ne possède pas lui-même ces armes, son infrastructure d'industries nucléaires, chimiques, biotechnologiques et électroniques avancées et ses installations de recherche l'exposent à des tentatives d'acquisition illicite. Bien des technologies dites « à double usage », employées chez nous à des fins pacifiques, peuvent aussi servir à fabriquer des armes.

Depuis nombre d'années, l'un des axes de la politique étrangère du Canada est d'endiguer le flot illicite d'armes de destruction massive et de technologies connexes. Un important volet intérieur de cette politique est la nécessité de comprendre la nature des activités illicites et clandestines qui peuvent menacer la sécurité du pays, des Canadiens et d'autres personnes. Le Service joue un rôle important dans la collecte et l'analyse de cette information et, en 1999, il a désigné « la lutte contre la prolifération comme l'une de ses priorités au chapitre du renseignement de sécurité[10] ». Le but de l'examen du Comité était de déterminer si le SCRS s'était bien acquitté de son rôle de conseil auprès du gouvernement dans un domaine manifestement vital.

MÉTHODE D'EXAMEN

Le Comité a examiné tous les dossiers des exercices 1997–1998 et 1998–1999, relatifs à l'enquête du Service sur la prolifération des armes de destruction massive. Il a interviewé des employés du SCRS, assisté à des séances d'information et étudié les documents du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) du Service dans les cas illustrant les efforts globaux de celui-ci pour enrayer la prolifération. En outre, le CSARS a examiné diverses affaires qui ont fourni un éclairage sur la Sous-section des questions de prolifération du SCRS, ses méthodes de fonctionnement et ses relations avec les organismes canadiens et étrangers.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

La menace d'un pays étranger

D'après les dossiers du SCRS, il était évident que les tentatives répétées d'un certain pays étranger pour se procurer des armes de destruction massive avaient fait de lui l'un des pôles des investigations du Service. L'étude exhaustive de la documentation nous a amenés à conclure que celui-ci avait des motifs raisonnables de croire à une menace à l'égard de la sécurité du Canada, au sens des alinéas 2a) et b) de la *Loi sur le SCRS*, et que le niveau de son enquête était proportionnel à cette menace. Le Comité a établi qu'à une exception près (qu'il a signalée au Service), les renseignements recueillis étaient « strictement nécessaires », ce qui est une condition à respecter.

Une cible menaçante

Le Comité a examiné l'affaire d'une certaine cible de la lutte contre la prolifération, qui avait attiré son attention peu de temps auparavant. À son avis, le Service a vu juste en considérant comme une menace pour la sécurité nationale les efforts déployés par la cible pour tourner les lois du Canada.

Activités illégales

Des renseignements fournis au Service l'ont amené à croire que certaines activités représentaient une menace pour la sécurité du Canada, au sens des alinéas 2a) et b) de la Loi. L'enquête ultérieure du SCRS a révélé qu'il y avait eu infraction aux lois canadiennes, ce qui fut signalé au ministère fédéral compétent. Le Comité a conclu que le niveau de l'enquête était proportionnel à la menace et que le Service n'avait conservé dans sa base de données que des renseignements strictement nécessaires.

La lutte globale du Service contre la prolifération

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS joue un rôle important dans le traitement des questions de prolifération, à la fois au pays (où il coopère avec la police et avec les autres organismes d'application de la loi) et sur la scène internationale (où il appuie les initiatives du ministère des Affaires étrangères pour enrayer la prolifération et où il échange des renseignements avec les gouvernements de pays alliés et avec les autres éléments du régime international de lutte à la prolifération). Dans l'ensemble, nous avons constaté que, pour les questions de prolifération, le Service avait une approche à la fois souple et saine sur le plan stratégique. Il s'est employé de façon spéciale à donner à sa Sous-section des questions de prolifération une marge de manœuvre considérable quant au personnel à embaucher, ce qui traduit le caractère spécialisé et technique des tâches qu'il lui confie.

> Le Service a vu juste en considérant comme une menace pour la sécurité nationale les efforts déployés par la cible pour tourner les lois du Canada.

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

Rapport n° 123

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS—enquêtes, opérations spéciales, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts et opérations délicates—dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon l'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui permet d'évaluer comment les organes opérationnels du SCRS appliquent les changements apportés aux politiques du Service et les nouvelles instructions ministérielles.

L'autorisation des enquêtes

Cette partie de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il se penche sur une affaire visée par l'une de ces enquêtes, le Comité se pose trois questions principales :

- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à l'égard de la sécurité du Canada?
- Le niveau de l'enquête était-il proportionnel à la gravité et à l'imminence de la menace?
- Le Service a-t-il recueilli uniquement les informations dont il avait strictement besoin pour faire rapport sur cette menace et conseiller le gouvernement à ce sujet?

MÉTHODE D'EXAMEN

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi au hasard neuf enquêtes dont cinq affaires d'antiterrorisme et quatre de contre-espionnage. Il a examiné tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la base de données du Service et interviewé les gestionnaires de la Région qui avaient supervisé ces enquêtes.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Dans les neuf dossiers examinés, le Comité a trouvé que le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Le niveau des enquêtes était proportionnel aux activités menaçantes des cibles et le Service n'a

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

recueilli que les informations strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement. Au cours de la vérification ont pris fin deux enquêtes de contre-espionnage dont l'une durait depuis un bon moment. D'après les résultats de l'étude des renseignements recueillis pendant la période considérée, le Comité est d'accord avec les décisions prises par le Service dans les deux cas.

Deux des neuf enquêtes examinées nous ont causé des inquiétudes :

- Une demande d'autorisation d'enquête expose un fait qui ne concorde pas avec les renseignements recueillis par le Service. Même si le Comité a établi que cette incohérence n'affaiblit pas le bien-fondé de l'autorisation d'enquête, il a de nouveau fait valoir au SCRS la responsabilité qui est sienne de toujours veiller à ce que les faits exposés dans les demandes d'autorisation correspondent précisément aux informations qu'il a en mains.

- Contrairement aux politiques du SCRS sur les opérations, le bureau régional avait négligé de présenter un rapport d'évaluation après la fin d'une enquête en matière d'antiterrorisme. Le Service a affirmé qu'il s'agissait d'un oubli d'ordre administratif et il a pris des mesures pour éviter que la chose se reproduise.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

L'article 21 de la *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale du Canada le rôle consistant à habiliter le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter le courrier ou les conversations téléphoniques. Pour obtenir de tels pouvoirs, le SCRS doit présenter à la Cour une demande accompagnée d'un affidavit et attestant les faits qui nécessitent sa démarche. Dans le cadre de l'examen effectué dans cette région, le Comité s'est penché sur l'exécution par le Service des mandats décernés à ce bureau, son but étant de vérifier si le SCRS s'était conformé aux différentes dispositions et conditions des mandats.

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Exécution des mandats

Le Comité a examiné tous les mandats qui étaient en vigueur dans la Région pendant la période considérée. L'exercice des pouvoirs octroyés dans l'un d'eux au Service s'était limité à intercepter les télécommunications d'une cible. Dans un autre cas, le SCRS avait choisi de n'exercer aucun des pouvoirs qui lui avaient été accordés. Il a décidé de ne demander de renouvellement pour aucun des deux mandats et il a finalement clos les enquêtes.

Les dossiers que nous avons examinés ont révélé un certain nombre d'entorses mineures à la procédure :

recueilli que les informations strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement. Au cours de la vérification ont pris fin deux enquêtes de contre-espionnage dont l'une durait depuis un bon moment. D'après les résultats de l'étude des renseignements recueillis pendant la période considérée, le Comité est d'accord avec les décisions prises par le Service dans les deux cas.

Deux des neuf enquêtes examinées nous ont causé des inquiétudes :

- Une demande d'autorisation d'enquête expose un fait qui ne concorde pas avec les renseignements recueillis par le Service. Même si le Comité a établi que cette incohérence n'affaiblit pas le bien-fondé de l'autorisation d'enquête, il a de nouveau fait valoir au SCRS la responsabilité qui est sienne de toujours veiller à ce que les faits exposés dans les demandes d'autorisation correspondent précisément aux informations qu'il a en mains.

- Contrairement aux politiques du SCRS sur les opérations, le bureau régional avait négligé de présenter un rapport d'évaluation après la fin d'une enquête en matière d'antiterrorisme. Le Service a affirmé qu'il s'agissait d'un oubli d'ordre administratif et il a pris des mesures pour éviter que la chose se reproduise.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

L'article 21 de la *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale du Canada le rôle consistant à habiliter le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter le courrier ou les conversations téléphoniques. Pour obtenir de tels pouvoirs, le SCRS doit présenter à la Cour une demande accompagnée d'un affidavit et attestant les faits qui nécessitent sa démarche. Dans le cadre de l'examen effectué dans cette région, le Comité s'est penché sur l'exécution par le Service des mandats décernés à ce bureau, son but étant de vérifier si le SCRS s'était conformé aux différentes dispositions et conditions des mandats.

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Exécution des mandats

Le Comité a examiné tous les mandats qui étaient en vigueur dans la Région pendant la période considérée. L'exercice des pouvoirs octroyés dans l'un d'eux au Service s'était limité à intercepter les télécommunications d'une cible. Dans un autre cas, le SCRS avait choisi de n'exercer aucun des pouvoirs qui lui avaient été accordés. Il a décidé de ne demander de renouvellement pour aucun des deux mandats et il a finalement clos les enquêtes.

Les dossiers que nous avons examinés ont révélé un certain nombre d'entorses mineures à la procédure :

retard inhabituel de certains rapports exigés à la fin d'une enquête, emploi à mauvais escient de codes de repérage et de datation sur les comptes rendus d'interception et défaut de tenir la « séance d'instructions » officielle que le Service prescrit dans sa politique.

Même si ces questions peuvent sembler de peu de conséquences, le Comité estime que des procédures méthodiques d'enregistrement, de rapport et de repérage sont essentielles pour que la collecte des renseignements soit efficace tout en étant contrôlable.

Contrôle de la qualité des rapports

Comme les rapports d'interception peuvent justifier à demander l'autorisation de poursuivre des opérations nécessitant un mandat et à octroyer de nouvelles autorisations d'enquête, leur exactitude est capitale. La vérification de cette année a révélé que le bureau régional concerné contrôlait la qualité de ses rapports, comme le prescrit la politique provisoire de 1997.

Examen d'opérations délicates

En raison de leur nature même, les opérations délicates sont l'objet d'instructions du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées de façon assez détaillée dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS et toute demande visant une telle opération exige l'approbation de la haute direction du Service.

MÉTHODE

Pour cette vérification régionale, le Comité a choisi au hasard et examiné une série d'opérations faisant appel à des sources humaines. En outre, il s'est penché sur toutes les demandes adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques[11] ».

CONSTATATIONS DU COMITÉ

En général, le Comité a conclu que le recrutement et la direction de sources par la Région étaient appropriés. Il a toutefois relevé un certain nombre d'écarts par rapport à la politique et aux procédures administratives établies.

- Une situation de nature à jeter le discrédit sur le gouvernement du Canada n'a pas été signalée au sous-directeur des Opérations, conformément aux politiques sur les opérations.

- Le bureau régional visé par notre examen n'a pas obtenu l'autorisation de la Direction des sources humaines avant de demander à une source de se rendre dans une autre région pour y fournir une aide opérationnelle à cette région.

- Pendant une période que le Comité estime trop longue, un bureau régional ne remplissait pas une importante formule prévue dans la politique. Même si les mesures prises par la Région pour remédier au problème nous satisfont, le Service aurait dû intervenir plus tôt, à notre avis, pour assurer la conformité.

- La Région présentait constamment en retard certains rapports, études et formules à l'Administration centrale du SCRS. Le Service a affirmé que la mise en place récente d'un nouveau système de contrôle avait éliminé ces retards.

Sécurité interne

En vérifiant les procédures de sécurité au bureau régional visé par son examen, le Comité a relevé deux problèmes qui auraient pu être sérieux. L'intervention rapide de la direction de ce bureau a permis d'éviter une détérioration de la situation et des violations plus graves. Le CSARS a établi que les pratiques et mesures de sécurité interne du bureau régional étaient généralement bonnes et il a constaté que, par suite d'incidents survenus ailleurs ces dernières années, la Région avait mis en œuvre les nouvelles procédures de l'Administration centrale du SCRS pour la gestion des documents classifiés et les supports de mémorisation. Le Comité a toutefois noté que les fouilles au hasard

des employés de cette Région du SCRS, à l'arrivée ou au départ du bureau, y étaient sensiblement moins nombreuses que dans les autres bureaux régionaux (en proportion de l'effectif). Compte tenu des manquements à la sécurité survenus ces dernières années et du fait que le Service reconnaît l'importance de telles fouilles pour « sensibiliser ses employés à la sécurité », le Comité estime que la Région devrait harmoniser ses pratiques de sécurité avec celles des autres opérations régionales du SCRS.

Le Comité recommande que la Région augmente le nombre de ses fouilles au hasard suivant les usages courants dans les autres bureaux régionaux du SCRS.

C. Au sein du SCRS

Les mandats : généralités et données statistiques

Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des ministères et organismes du gouvernement du Canada. C'est précisément pour cette raison que leur utilisation doit être surveillée de très près et que le Comité prend cette tâche très au sérieux. De plus, le processus de surveillance permet de saisir toute l'ampleur des activités d'enquête du SCRS et fournit un indicateur clé de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Le CSARS compile des statistiques fondées sur un examen trimestriel de tous les mandats décernés par la Cour fédérale et des affidavits qui sont joints aux demandes faites au tribunal. Il glane ainsi chaque année divers types d'informations, dont le nombre de personnes et d'endroits que visent les pouvoirs conférés dans les mandats. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats qui ont été décernés au cours des trois derniers exercices financiers.

Le Service n'a demandé aucun renouvellement de mandat en 1999–2000. La Cour fédérale a décerné 29 mandats urgents dont aucun n'a toutefois été renouvelé ou remplacé au cours de cet exercice. Au 31 mars 2000, le SCRS disposait en tout de 238 mandats.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Même si ces statistiques fournissent au Comité une très bonne idée des pouvoirs que le Service sollicite durant un exercice donné, la comparaison des chiffres annuels est moins révélatrice du fait que les demandes de mandats évoluent au fil des décisions judiciaires et des nouveaux types de pouvoirs qui sont sollicités. De plus, les données brutes concernant les mandats peuvent être trompeuses, car un même mandat peut autoriser l'exercice de pouvoirs contre plus d'une personne.

Compte tenu de ces facteurs, le Comité a conclu que, depuis deux ans, le nombre total des personnes qui avaient été touchées par les pouvoirs octroyés au SCRS au moyen de mandats était demeuré relativement stable et que l'immense majorité des intéressés étaient encore des ressortissants étrangers.

RÈGLEMENTS

Selon l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prescrivant la marche à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 1999–2000, il n'y a eu aucun règlement semblable.

DÉCISIONS DE LA COUR FÉDÉRALE

Au cours de l'exercice 1999–2000, les décisions de la Cour fédérale n'ont affecté aucune demande de pouvoirs conférés par mandat, pas plus que l'exercice de ces pouvoirs.

Même si elle n'a rejeté aucune demande de mandat nouveau, la Cour fédérale du Canada a refusé d'en remplacer deux en juin 1999, se fondant sur une interprétation de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur le SCRS*. Le Service a réitéré sa demande à la Cour et s'est vu décerner les mandats un mois plus tard. Les autres juges désignés n'ont pas retenu la première interprétation.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

PROCESSUS DE REVISION DES MANDATS

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité a signalé que le SCRS avait entrepris en 1998–1999 une étude exhaustive des dispositions et conditions contenues dans tous les mandats existants. Les changements proposés devaient être approuvés par la Cour fédérale. Durant la période 1999–2000, le SCRS a terminé cette étude et la Cour fédérale a approuvé tous les changements contenus dans les nouvelles demandes de mandat.

Les organes opérationnels du SCRS

LA DIRECTION DE L'ANTITERRORISME

La Direction de l'antiterrorisme (AT) est l'un des deux principaux organes opérationnels du SCRS (l'autre étant la Direction du contre-espionnage). Elle a pour rôle de conseiller le gouvernement fédéral au sujet des nouvelles menaces à l'égard de la sécurité du Canada et des mesures que les États étrangers ou les groupes terroristes pourraient prendre pour favoriser une telle violence et qui pourraient compromettre la souveraineté canadienne, l'intégrité du pouvoir et ses alliés.

La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits dans d'autres parties du monde. Divers groupes extrémistes canadiens ou étrangers considérés comme des menaces possibles pour la sécurité nationale en raison de leur capacité à fomenter la violence

Même si la Direction avait affirmé que ses objectifs premiers et ses priorités demeuraient relativement inchangés pour une bonne part de l'exercice 1999–2000, l'annonce d'Ahmed Ressam aux États-Unis qu'un attentat était imminent au moment permettant de déjouer les hommes à l'origine du complot a nécessité une affectation de nouvelles ressources de contrepoids.

Evaluations de la menace

Le SCRS [illegible] [illegible] [illegible]

PROCESSUS DE RÉVISION DES MANDATS

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité a signalé que le SCRS avait entrepris en 1998–1999 une étude exhaustive des dispositions et conditions contenues dans tous les mandats existants, les changements proposés devant être approuvés par la Cour fédérale. Durant la période 1999–2000, le SCRS a terminé cette étude et la Cour fédérale a approuvé tous les changements contenus dans les nouvelles demandes de mandat.

Les organes opérationnels du SCRS

LA DIRECTION DE L'ANTITERRORISME

La Direction de l'antiterrorisme (AT) est l'un des deux principaux organes opérationnels du SCRS (l'autre étant la Direction du contre-espionnage). Elle a pour rôle de conseiller le gouvernement fédéral au sujet des nouvelles menaces de violence grave et des activités que des États étrangers ou leurs agents entreprennent pour favoriser une telle violence et qui pourraient compromettre la sécurité des Canadiens et la sûreté du pays et de ses alliés.

La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits dits « liés à la mère patrie ». Divers groupes extrémistes canadiens sont aussi considérés comme des menaces possibles pour la sécurité nationale en raison de leur capacité à fomenter la violence.

Même si la Direction avait affirmé que ses objectifs premiers et ses priorités demeuraient relativement inchangés pour une bonne part de l'exercice 1999–2000, l'arrestation d'Ahmed Ressam aux États-Unis, qui arrivait du Canada muni de matériel permettant de fabriquer des bombes, a amené le Service à réorienter ses efforts sur les nouvelles menaces de violence grave.

Évaluations de la menace

Le SCRS fournit aux ministères et organismes fédéraux des évaluations de la menace en se fondant sur des renseignements pertinents et à propos. Ces évaluations—qu'il effectue sur demande ou de sa propre initiative—ont trait aux événements spéciaux, aux menaces pesant sur des institutions diplomatiques au Canada et à diverses situations.

En 1999–2000, la Sous-section de l'évaluation de la menace a fait, en tout, 524 évaluations par rapport à 683 durant l'exercice précédent. Le nombre d'évaluations, le Comité en est conscient, dépend de divers facteurs indépendants de la volonté du Service : nombre de visiteurs étrangers au Canada, demandes reçues de ministères et organismes d'autres

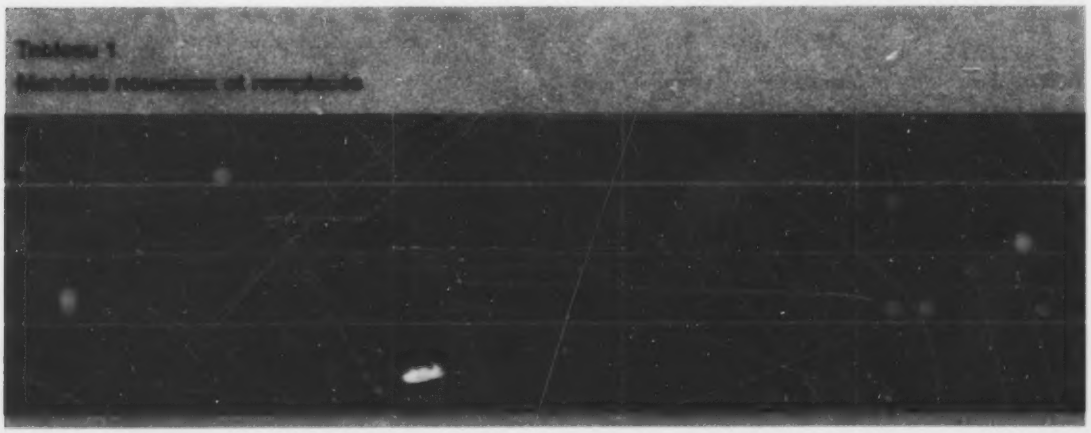


Tableau 1
Mandats nouveaux et remplacés

gouvernements, événements spéciaux et menaces relevées pendant l'année.

LA DIRECTION DU CONTRE-ESPIONNAGE

La Direction du contre-espionnage (CE) s'occupe des menaces qui peuvent peser sur la sécurité nationale en raison des activités d'espionnage de services de renseignement de gouvernements étrangers au Canada.

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a fait état du manque de formation des agents de renseignement du SCRS en matière de criminalité transnationale. Depuis, la Direction du CE s'emploie à donner à ses enquêteurs une formation plus poussée dans trois domaines spécialisés : la lutte contre la prolifération, les opérations informatiques et la criminalité transnationale.

Au sujet de ses efforts pour explorer un terrain commun de coopération et de partage d'informations avec certains services de renseignement étrangers, le Service a fait état d'un succès mitigé. Sur la scène canadienne, il a affirmé avoir réussi à nouer des rapports de coopération avec divers ministères.

De concert avec un ministère fédéral, les activités d'un service de renseignement étranger ont été réduites au Canada et les discussions en vue de conclure une entente de coopération officielle relevant de l'article 17 avec un autre service de renseignement ont été menées plus près de leur terme.

LA DIRECTION DES EXIGENCES, DE L'ANALYSE ET DE LA PRODUCTION

Au moyen des rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS, la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP) fournit au gouvernement des avis sur les menaces qui peuvent peser sur la sécurité du pays. De plus, le Service a publié divers rapports non classifiés dans ses séries *Perspectives* et *Commentaires*.

En 1999–2000, l'EAP a publié un total de 48 rapports, soit vingt de moins que pendant l'exercice précédent. Depuis quelques années, on note une tendance à la baisse dans le nombre des rapports produits.

L'apport du SCRS à la collectivité du renseignement se traduit en outre par sa participation au Comité d'évaluation du renseignement (CER), organe composé de hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent le plus aux affaires du renseignement. Au cours de la dernière année, le Service a mené la préparation de sept rapports du CER et collaboré à celle de dix-neuf autres.

Dans son dernier rapport annuel, le Comité a exposé les conclusions d'une étude poussée sur la Direction. Il y recommandait que l'ancien Comité principal de production de renseignements (CPPR)[13] soit rétabli pour aider à veiller à ce que la production du renseignement soit conforme aux besoins et priorités de l'ensemble du gouvernement et à ceux de clients particuliers du secteur public. En 1999–2000, les membres du CPPR ont été convoqués à une réunion et nous espérons que cette pratique se poursuivra.

Ententes avec les ministères et gouvernements

RELATIONS DU SCRS AVEC LA GRC

Les mécanismes de liaison et de coopération entre le Service et la GRC sont prévus dans le protocole d'entente conclu par les deux parties. L'un d'eux consiste à affecter des agents de liaison aux administrations centrales et aux bureaux régionaux des deux organismes.

Le Comité a été informé de plusieurs initiatives nouvelles visant à améliorer la liaison et la coopération entre les deux organismes, à savoir :

- l'élaboration d'un programme d'échange de personnel,

- la mise en commun plus poussée de renseignements techniques et un accent accru sur la tenue de cours de formation, d'exposés et de conférences mixtes,

- la création, dans une région, d'un comité de liaison chargé d'étudier les questions découlant de l'entente de coopération, et

- l'instauration, dans une région, d'un système de repérage et d'agenda structuré pour assurer qu'on réponde en temps voulu à toutes les demandes de communication de la GRC.

Au cours de l'exercice 1999–2000, les deux organismes ont échangé un total de 1 518 documents dont le SCRS a été appelé à fournir plus de la moitié (892). Il a en outre remis à la GRC 336 notes de communication[14] et 39 lettres d'autorisation[15].

Incidences d'une étude interne de la GRC

L'an dernier, le Comité avait affirmé qu'il examinerait les incidences que les résultats d'une étude interne[16] annoncée par la GRC pourraient avoir sur les activités du Service. Cette étude devait porter, entre autres, sur le protocole d'entente entre le SCRS et la GRC et sur leurs rapports de fonctionnement mutuels.

L'étude a mis au jour des difficultés et problèmes semblables à ceux sur lesquels le CSARS s'était penché dans trois de ses propres examens[17] : tensions entre les deux organismes en matière de divulgation, risque de chevauchement de leurs enquêtes sur la criminalité transnationale et confusion de part et d'autre au sujet du mandat respectif de chaque organisme.

Dans son rapport, la GRC recommande plusieurs mécanismes susceptibles d'améliorer la compréhension réciproque des rôles propres de la GRC et du SCRS ainsi que de leurs contraintes respectives. Elle recommande en outre de modifier le protocole d'entente de manière à régler les problèmes en matière de divulgation et elle fait valoir l'importance de recourir au Programme de liaison pour résoudre les conflits entre les deux organismes.

Au moment même où se déroulait l'étude interne, le Service a pris plusieurs initiatives pour améliorer ses relations de travail avec la GRC, dont les suivantes :

- le SCRS a rétabli les réunions du Comité supérieur de liaison. Ce comité, qu'on avait chargé à l'origine de régler les problèmes et désaccords entre les deux organismes, était inactif depuis 1993; et

- il a relevé le poste de son agent de liaison au niveau de celui de son homologue à la GRC afin de promouvoir les relations de travail et de faire ressortir l'importance du poste au Service.

L'arrêt Stinchcombe et le protocole d'entente entre le SCRS et la GRC

Le Comité avait déjà fait état des doléances du SCRS et de la GRC selon lesquelles le protocole d'entente existant ne réglait pas de façon satisfaisante les problèmes suscités par l'arrêt Stinchcombe en matière de divulgation de renseignements du Service devant les tribunaux. Le SCRS a informé le Comité qu'il avait entrepris de négocier avec la GRC les changements qui pourraient être apportés à cet égard au protocole d'entente.

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES CANADIENS

Dans l'exécution de son mandat, le Service coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de l'ensemble du Canada. L'alinéa 17(1)a) de la *Loi sur le SCRS* l'habilite à conclure des accords de coopération avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre.

Actuellement, le SCRS a 19 protocoles d'entente officiels avec des ministères et organismes fédéraux et 8 avec des provinces. Il a en outre un accord distinct avec plusieurs services de police d'une province. Le Service n'a conclu aucune nouvelle entente avec des organismes canadiens au cours de l'exercice 1999–2000. De plus, aucune entente existante avec un ministère fédéral ou provincial n'a été modifiée ou résiliée. Le Ministre a autorisé le SCRS à négocier avec un organisme provincial une entente sur la conduite d'évaluations de sécurité.

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES ÉTRANGERS

Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou avec une organisation internationale, le Service doit, aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, obtenir l'approbation du Solliciteur général qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères. Pendant les démarches initiales menant à l'approbation d'une telle entente avec un organisme étranger, le SCRS ne peut lui communiquer de renseignements classifiés, mais il peut accepter ceux qui lui sont fournis spontanément.

Au 31 mars 2000, le SCRS avait 217 ententes de liaison avec 130 pays. De ce nombre, il a établi que 45 étaient « inappliquées[18] ». Au cours de l'exercice 1999–2000, le Service a obtenu l'approbation du Ministre à l'égard de cinq nouvelles ententes, mais ce dernier lui a refusé sa demande visant à étendre une entente existante en raison de l'instabilité politique qui régnait dans le pays concerné. Neuf autres ententes ont été modifiées de manière à élargir l'ampleur de l'échange d'informations; de plus, le Service avait en chantier dix nouvelles ententes.

Une question qui avait amené le Comité à exprimer des craintes dans son rapport de l'an dernier a été réglée. L'étude du texte d'une entente de liaison conclue avec un certain État étranger avait révélé qu'un nom générique unique employé dans l'entente représentait en fait plusieurs services de renseignement différents de ce pays, ce qui dérogeait à l'instruction ministérielle, selon le CSARS. Le Service a confirmé au Comité que le Ministre avait été informé et que la précision avait été notée. La coopération véritable avec ces organismes n'a commencé qu'à la suite de ces mesures.

INSTRUCTIONS DU MINISTRE

La nouvelle instruction ministérielle sur les ententes avec des organismes étrangers, attendue incessamment, demeure vitale aux yeux du Comité. Des éléments clés de l'instruction existante sont dépassés et le nombre d'ententes entre le SCRS et de tels organismes a augmenté de façon vertigineuse depuis quelques années. En mars 2000, le Solliciteur général n'avait donné aucune instruction nouvelle, mais on nous a de nouveau informés qu'il devait en signer une prochainement.

La collecte de renseignements étrangers

Rapport n° 117

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir des renseignements étrangers à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale et avec l'approbation écrite du Solliciteur général. Selon la Loi, le SCRS peut présenter des demandes de mandat, pour obtenir divers pouvoirs dont celui d'intercepter des transmissions téléphoniques, et entreprendre d'autres activités d'enquête à la demande de ces ministres.

Le terme renseignements étrangers désigne les informations ou renseignements concernant les « moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger. D'après la Loi, la collecte de tels renseignements par

le Service doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens, des résidents permanents ou des entreprises du pays.

MÉTHODE D'EXAMEN

L'examen effectué par le Comité englobe toutes les « demandes d'assistance » émanant de ministres, tous les renseignements conservés par le SCRS sur le compte de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale et tous les échanges d'informations avec le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) dans le contexte du renseignement étranger[19].

L'objectif de l'examen est le suivant :

- évaluer le rôle du Service à l'égard des demandes présentées en vertu de l'article 16 pour en assurer la conformité à la *Loi sur le SCRS*, aux directives de la Cour fédérale et au protocole d'entente applicable;
- déterminer si le Service a satisfait aux diverses conditions prescrites par la loi quant à la collecte de renseignements dans le cadre des opérations relevant de l'article 16; et
- évaluer si la coopération du SCRS avec le CST est irréprochable et conforme à la loi.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Demandes ministérielles

Selon un protocole d'entente conclu par trois ministres en 1987, toute demande relevant de l'article 16 et susceptible d'entraîner l'interception fortuite de communications auxquelles un Canadien est partie doit faire état de cette éventualité[20]. Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a mentionné que certaines demandes d'assistance ne contenaient pas les mises en garde requises concernant les enquêtes sur des Canadiens et la collecte fortuite de renseignements à leur sujet. Même si cette mention figure dans toutes les demandes ministérielles depuis août 1998, le Comité estime qu'il y aurait lieu de clarifier davantage la déclaration actuelle à l'égard des interceptions fortuites.

> **Dans les demandes d'assistance relevant de l'article 16, le Comité recommande que les ministres mentionnent expressément les cas où la collecte d'informations risque vraiment d'occasionner une interception fortuite de communications de Canadiens.**

Une préoccupation connexe se pose à l'égard des demandes de mandat que présente le SCRS par suite de demandes d'assistance relevant de l'article 16. Deux demandes de mandat examinées par le Comité ne contenaient pas l'interdiction, énoncée dans le protocole d'entente des trois ministres, de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents.

> **Le Comité recommande avec insistance que le SCRS inclue désormais obligatoirement, dans toute demande de mandat future relevant de l'article 16, l'interdiction de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises ou de résidents permanents du Canada.**

Conservation des renseignements étrangers et rapports

La conservation des informations que le SCRS recueille au sujet de Canadiens en vertu de l'article 16 et les rapports qu'il en fait demeurent une préoccupation pour le Comité. Afin de s'assurer que le Service ne conserve dans ses dossiers ni ne communique à d'autres organismes aucun renseignement qui ne doit pas l'être, le CSARS a examiné les bases de données spéciales contenant les renseignements étrangers. Certaines de ces informations, que le Comité estime déborder le sens donné à renseignements étrangers dans la politique et dans la loi, permettaient d'identifier des Canadiens ou renseignaient sur leurs activités mais ne revêtaient

que peu de valeur sur le plan du renseignement. Dans un cas, le SCRS s'est dit d'accord et a supprimé les informations en cause.

L'esprit de la Loi et de la politique existante est nettement que, dans le processus de collecte de renseignements étrangers, le Service doit s'employer à limiter cette opération au minimum absolu en ce qui touche les Canadiens. À cet égard, le Comité s'est inquiété de la période de conservation de certaines informations par le Service, car environ 10 pour 100 des dossiers de renseignements étrangers contenaient des mentions—remontant à quelque cinq ans ou plus—concernant des citoyens canadiens ou des immigrants reçus.

Le Comité a porté la chose à l'attention du Service dont la réponse a été que les calendriers de conservation et d'élimination de renseignements déjà recueillis étaient déterminés dans la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et qu'il les respectait.

Le Comité a aussi examiné les rapports que le SCRS présente aux ministères requérants en se fondant sur les informations recueillies en vertu de l'article 16. Certains de ces rapports contenaient, au sujet de Canadiens, des informations superflues pour la compréhension et l'exploitation du renseignement. Même si ces rapports ne représentent qu'une fraction minime de l'ensemble, le Comité estime que le Service pourrait être plus circonspect sans que la qualité de ses analyses en souffre, sinon très peu.

> **Le Comité recommande que le SCRS soit plus circonspect et que ses rapports aux organismes requérants contiennent uniquement des informations qui sont absolument essentielles à l'exploitation du renseignement étranger.**

Enfin, le Comité a noté avec satisfaction que très peu d'informations sur des entreprises canadiennes avaient été interceptées fortuitement. Il a aussi constaté qu'une quantité négligeable d'informations recueillies en vertu de l'article 16 était utilisée pour certaines catégories d'enquêtes menées actuellement sur l'espionnage économique aux termes de l'article 12 (sécurité nationale). Le CSARS est toutefois conscient que cette situation peut changer si, comme il le prévoit, le Service en vient à imprimer de nouvelles orientations à ces enquêtes.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte des renseignements. Pour toute enquête ou cible approuvée, le Service doit en ouvrir un et établir un système permettant aux employés désignés d'accéder à l'information qui y est versée. Ce système de collecte est assujetti à la restriction claire, prévue dans la *Loi sur le SCRS*, qui contraint le Service à recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Tous les ans, le Comité scrute les dossiers opérationnels du SCRS.

ÉLIMINATION DES DOSSIERS

Le calendrier de conservation et d'élimination des dossiers du SCRS, qui est établi à l'avance avec l'Archiviste national, prévoit pendant combien de temps les dossiers doivent être conservés après que les employés en ont fini. Une fois cette période expirée, la Sous-section des exigences des Archives nationales au Service consulte le personnel du secteur opérationnel du SCRS pour déterminer quels dossiers doivent être conservés, détruits ou envoyés aux Archives nationales.

Au cours de l'exercice 1999–2000, la Sous-section a examiné 44 223 dossiers qui lui ont été soumis grâce au système courant de rappel. La plupart de ces dossiers appartenaient aux secteurs du filtrage et de l'administration du Service.

Parmi les dossiers que la Sous-section a examinés de concert avec le secteur opérationnel, 33 920 ont été détruits et 10 097, conservés. Le SCRS nous a informés qu'il y en avait 206, à valeur archivistique, qui avaient été retirés du fonds des dossiers actifs et des systèmes informatiques et qui devaient être envoyés aux Archives nationales à une date ultérieure, suivant le calendrier préétabli.

Suivi des dossiers « échappés »

L'an dernier, le Comité a signalé que certains dossiers avaient échappé au système de gestion de dossiers du Service. Il a demandé au SCRS d'en réévaluer l'utilité sur le plan opérationnel et de les éliminer de façon appropriée.

Depuis, le Service a informé le Comité que tous les dossiers qu'il avait examinés avaient été détruits ou envoyés aux Archives nationales. Le tiers environ de l'ensemble des dossiers restants de la catégorie des dossiers « échappés » ont été conservés, en raison des renseignements utiles du point de vue opérationnel qu'ils contiennent, et les autres ont été détruits ou envoyés aux Archives nationales.

Section 2

Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

La loi habilitante du Comité—la *Loi sur le SCRS*—lui confère le double mandat d'examiner toutes les activités du Service et d'enquêter sur les plaintes à cet égard. Cette section du rapport annuel porte sur la seconde des responsabilités principales du CSARS.

A. Filtrage de sécurité

En vertu de l'article 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service est habilité à mener les enquêtes nécessaires pour fournir des évaluations de sécurité aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 13), aux gouvernements d'États étrangers (article 13) et au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (article 14).

En ce qui touche l'emploi dans la fonction publique fédérale, les évaluations de sécurité du SCRS servent à déterminer si une personne a les qualités requises pour avoir accès à des renseignements ou des biens classifiés. Au sujet des dossiers d'immigration, ses évaluations peuvent être déterminantes pour Citoyenneté et Immigration Canada qui doit trancher s'il y a lieu d'admettre des personnes au pays et de leur octroyer le statut de résident permanent ou la citoyenneté.

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Principales statistiques pour 1999–2000

- Le nombre d'évaluations de sécurité faites dans le cadre du Programme de sécurité du gouvernement a atteint 33 357 pour les habilitations de niveaux I, II et III et le temps de traitement moyen a été respectivement de 8, 9 et 72 jours pour chacun de ces niveaux.
- La majorité des 4599 enquêtes locales ont été requises par le ministère de la Défense nationale, suivi d'Affaires étrangères et Commerce international, du SCRS, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Centre de la sécurité des télécommunications, du Bureau du Conseil privé et de Citoyenneté et Immigration Canada.
- Le Service a en outre fait 25 160 évaluations pour le Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, qui relève de Transports Canada. Le temps de traitement moyen des demandes au titre de ce programme est de 4 jours.
- Pour les 58 517 évaluations qu'il a effectuées en tout cette année, le Service a remis 12 notes. Trois d'entre elles recommandaient de refuser l'habilitation et les neuf autres étaient des « notes d'information ».
- Les trois recommandations de refus, qui visaient toutes des habilitations de niveau II, concernaient trois ministères fédéraux différents. Deux des personnes intéressées ont exercé leur droit de révision en portant plainte au Comité en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*.

Nouvelles procédures de filtrage de sécurité pour la « cité parlementaire »

En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, le SCRS est chargé de mener les enquêtes de sécurité pour tous les ministères fédéraux, sauf la GRC. Avant 1998, le Parlement—qui n'est pas un ministère—recourait à la GRC pour ses vérifications de casiers judiciaires, car il ne se faisait pas de vérifications dans les dossiers du Service pour les employés du Parlement. Pour des raisons de protection de la population, les vérifications relatives aux employés du Parlement relèvent maintenant du programme de vérifications d'agrément de sécurité. Le 1er mars 2000, le SCRS a commencé à faire les vérifications de dossiers pour les

employés éventuels du Sénat et pour les entrepreneurs indépendants travaillant déjà pour celui-ci.

De concert avec la GRC à titre d'intermédiaire, les employés du secteur parlementaire sont assujettis aux procédures relatives au programme de vérifications d'agrément de sécurité. Cet agrément, qui est conféré en vertu des nouvelles procédures, est valide pour cinq ans et non transférable à d'autres ministères.

Le Comité a appris avec inquiétude que les employés de la nouvelle cité parlementaire, comme ceux assujettis au Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, n'ont pas le droit de lui présenter une plainte s'ils se voient refuser une habilitation de sécurité. Le CSARS a affirmé à maintes reprises qu'indépendamment de leur situation en matière d'emploi, toutes les personnes à qui peuvent nuire des renseignements défavorables recueillis par le SCRS au fil d'enquêtes de filtrage de sécurité doivent avoir accès à un recours légal par l'entremise du Comité de surveillance.

PROGRAMMES DE FILTRAGE DE SÉCURITÉ À L'IMMIGRATION

En vertu des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service effectue des enquêtes de sécurité et fournit des conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC). En règle générale, son rôle à cet égard va des échanges d'informations sur les questions entourant les menaces pour la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, aux « évaluations » concernant les catégories de personnes non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Demandes de résidence permanente présentées au Canada

Le SCRS a la responsabilité exclusive de filtrer les demandes de résidence permanente présentées au Canada par des immigrants et des réfugiés. En 1999–2000, ce programme lui a valu 52 742 demandes[21] dont le temps de traitement moyen a été de 21 jours, soit 94 pour les demandes écrites et 18 pour celles présentées par voie électronique.

Demandes de résidence permanente présentées à l'étranger

Les demandes de résidence permanente provenant de l'extérieur du Canada relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. En vertu de ce programme, le SCRS partage la responsabilité du filtrage de sécurité avec les fonctionnaires de CIC hors du pays. En règle générale, il ne prend part à ce processus que s'il y est invité par le gestionnaire du Programme d'immigration ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette façon de faire lui permet de se concentrer sur les dossiers présentant le plus de risques.

En 1999–2000, le Service a reçu 24 493 demandes de l'étranger et 4415 dossiers ont été soumis à titre consultatif à ses agents de liaison-sécurité (ALS).

Demandes de citoyenneté et liste d'alerte

Dans le cadre du processus de filtrage des demandes de citoyenneté, le Service reçoit par voie électronique les demandes de vérification de dossiers du Centre de traitement des données de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Il vérifie si les noms des requérants figurent dans la base de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité. Cette liste d'alerte, que tient le SCRS, contient les noms des individus qui ont attiré son attention au cours d'enquêtes approuvées par le CARC et qui ont obtenu le statut d'immigrant reçu.

En 1999–2000, le Service a reçu 192 717 demandes de vérification de CIC. De ce nombre, 34 ont donné lieu à des notes d'information dont aucune ne recommandait un refus d'accorder la citoyenneté. Dans deux cas, le SCRS a demandé un report[22].

Nature des avis du Service à CIC

Le Service a présenté à CIC des notes d'information sur 166 des 81 650[23] évaluations de filtrage de sécurité

à l'immigration qu'il a effectuées au cours de l'exercice considéré. Dans 57 cas, ces notes contiennent des informations relatives à la sécurité, mais non le verdict de non-admissibilité. Dans les 109 autres notes, le SCRS indique qu'il possède des informations selon lesquelles l'intéressé « est ou était » membre d'une catégorie de personnes non admissibles, au sens du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*[3].

Examen par le CSARS des notes du SCRS sur ses enquêtes de sécurité

Au cours du prochain exercice, le Comité compte examiner à fond les notes d'information que le SCRS fournit au gouvernement à la suite des enquêtes de sécurité qu'il effectue tant pour l'habilitation des fonctionnaires fédéraux que dans le cadre du programme d'immigration. Il exposera ses constatations dans son rapport pour l'exercice 2000–2001.

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LES ORGANISMES ÉTRANGERS

Le Service peut conclure avec des organismes étrangers des ententes visant la prestation réciproque de vérifications de sécurité concernant des Canadiens et d'autres personnes qui ont habité au Canada. Au cours de 1999–2000, le SCRS a effectué, pour le compte de tels organismes, 876 évaluations de sécurité dont 124 ont nécessité des enquêtes sur place. Celles-ci ont donné lieu à deux notes d'information.

B. Enquêtes sur les plaintes

Outre l'examen des activités du Service en matière de renseignement, le Comité a pour fonction d'enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois domaines distincts ressortissent au CSARS :

- À titre de tribunal quasi judiciaire, le Comité est habilité à examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité exigées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonctionnaires ou à des fournisseurs de l'État, et à faire rapport à ce sujet.

- Le Comité peut faire enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté et d'immigration, à certains dossiers touchant les droits de la personne et au crime organisé.

- Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, le CSARS reçoit en tout temps les plaintes qui peuvent être portées « contre des activités du Service ».

CONSTATATIONS AU SUJET DES PLAINTES RELEVANT DE L'ARTICLE 41—« ACTIVITÉS »

Au cours de 1999–2000, le Comité a examiné 67 plaintes en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* (« activités »). De ce nombre, 48 étaient nouvelles et 19 étaient des reports de l'exercice précédent (voir le tableau 2).

Plaintes en matière d'immigration

L'exercice à l'étude a de nouveau confirmé la tendance à la hausse du nombre de plaintes que suscitent les activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants. Au nombre des 67 dossiers que le Comité a examinés en 1999–2000, 32 avaient trait à des affaires d'immigration. Trois plaintes qui ont donné lieu à des rapports sont résumées à l'annexe D : « Résumé des plaintes ».

Plaintes concernant des actes répréhensibles et des abus de pouvoir

Dix-neuf des plaintes relevant de l'article 41, examinées en 1999–2000, concernaient des personnes qui prétendaient que le Service les avait placées sous surveillance, avait posé à leur endroit des gestes illégaux ou avait autrement abusé de ses pouvoirs. Dans la majorité de ces cas, le Comité a conclu après enquête que le SCRS n'avait rien à voir avec les activités qu'on lui reprochait ou n'en était pas responsable.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

En révélant des informations à un plaignant, le Service a cependant manqué de discernement, à notre avis, compte tenu de ce qu'il savait sur l'intéressé et des répercussions que cette divulgation pouvait avoir sur son bien-être. Dans deux autres affaires, le Comité a pu assurer aux plaignants que le SCRS n'avait communiqué aucun renseignement sur leur compte à des tiers.

Pour ne pas révéler indirectement à quelles cibles s'intéresse le Service, le Comité ne confirme pas, en principe au plaignant, ni dans un sens ni dans l'autre, s'il est visé ou non par une autorisation d'enquête du SCRS. Il mène toutefois une investigation poussée sur les allégations de l'intéressé.

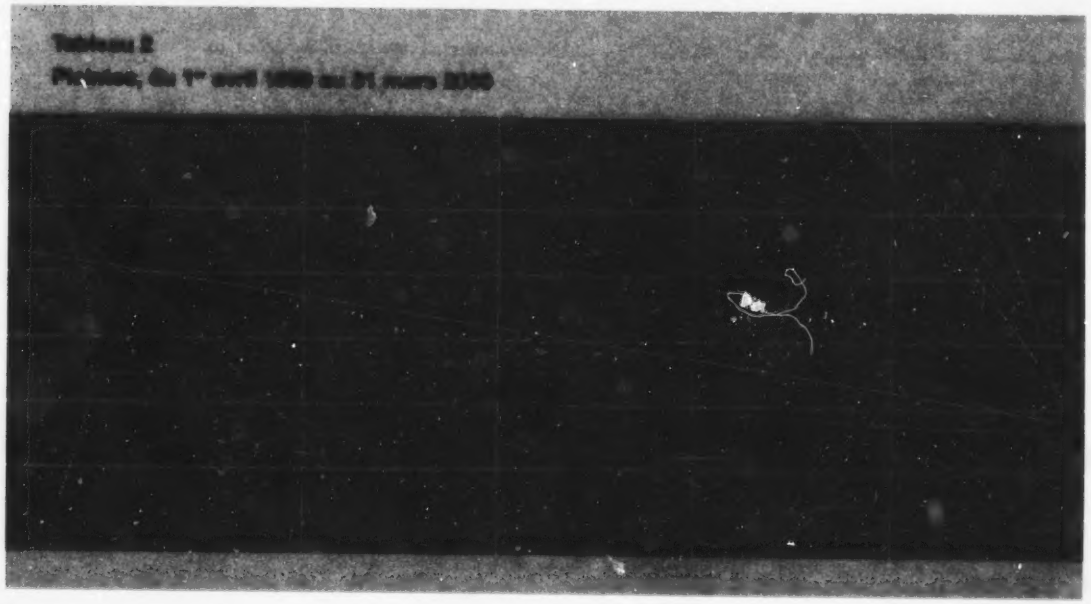
Si l'individu a bel et bien été l'objet d'une enquête du Service, le Comité s'assure que celle-ci a été menée conformément à la Loi, aux instructions du Ministre et aux politiques du SCRS. Si nous sommes convaincus que l'action du Service est irréprochable, nous faisons part de cette assurance au plaignant. En cas de doute, nous en informons le directeur du SCRS et le solliciteur général et, dans la mesure du possible, nous exposons l'affaire dans notre rapport annuel.

Plaintes soustraites aux enquêtes du Comité

Le Comité a été dans l'impossibilité d'enquêter sur certains cas parce qu'ils ne répondaient pas aux critères énoncés à l'article 41 de la Loi. Dans trois affaires, le plaignant n'avait pas d'abord adressé sa plainte au directeur du SCRS ou pouvait recourir aux mécanismes prévus par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur le SCRS*. Dans tous ces cas, les intéressés ont été informés de la décision du CSARS.

Plaintes ne relevant pas du CSARS

Le Comité a reçu un petit nombre de plaintes qui ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. Dans la mesure du possible, après avoir fait savoir aux intéressés que leurs plaintes ne relevaient pas du CSARS, nous avons tenté de les adresser aux autorités compétentes.



En révélant des informations à un plaignant, le Service a cependant manqué de discernement, à notre avis, compte tenu de ce qu'il savait sur l'intéressé et des répercussions que cette divulgation pouvait avoir sur son horaire. Dans deux autres affaires, le Comité a pu assurer aux plaignants que le SCRS n'avait communiqué aucun renseignement sur leur compte à des tiers.

Pour ne pas révéler indirectement à quelles cibles s'intéresse le Service, le Comité ne confirme pas en principe au plaignant si dans un cas ou dans l'autre, celui-ci fait ou non par une autorisation d'enquête du SCRS. Il mène toujours une investigation poussée sur les allégations de l'intéressé.

Si l'individu a bel et bien été l'objet d'une enquête du Service, le Comité s'assure que celle-ci a été menée conformément à la Loi, aux instructions du Ministre et aux politiques du SCRS. Si nous sommes convaincus que l'action du Service est irréprochable, nous faisons part de cette assurance au plaignant. En cas de doute, nous en informons le directeur du SCRS et le solliciteur général et, dans la mesure du possible, nous exposons l'affaire dans notre rapport annuel.

Plaintes soustraites aux enquêtes du Comité

Le Comité a été dans l'impossibilité d'enquêter sur certains cas parce qu'ils ne répondaient pas aux critères énoncés à l'article 41 de la Loi. Dans trois affaires, le plaignant n'avait pas d'abord adressé sa plainte au directeur du SCRS ou pouvait recourir aux mécanismes prévus par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur le SCRS*. Dans tous ces cas, les intéressés ont été informés de la décision du CSARS.

Plaintes ne relevant pas du CSARS

Le Comité a reçu un petit nombre de plaintes qui ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. Dans la mesure du possible, après avoir fait savoir aux intéressés que leurs plaintes ne relevaient pas du CSARS, nous avons tenté de les adresser aux autorités compétentes.

Tableau 2
Plaintes, du 1er avril 1999 au 31 mars 2000

	Nouvelles plaintes	Plaintes reportées de 1998–1999	Réglées en 1999–2000	Reportées à 1999–2000
Activités du SCRS	48	19	50	17
Habilitations de sécurité	4	1	1	4
Immigration	1	0	0	1
Citoyenneté	1	0	0	1
Droits de la personne	1	0	0	1

CONSTATATIONS AU SUJET DES PLAINTES RELEVANT DE L'ARTICLE 42—« REFUS D'UNE HABILITATION DE SÉCURITÉ »

En 1999–2000, le Comité a enquêté sur cinq plaintes découlant de refus d'habilitations de sécurité. Deux concernaient la révocation d'habilitations existantes et les trois autres, le refus de nouvelles habilitations. Une affaire à l'égard de laquelle le CSARS a présenté un rapport est résumée à l'annexe D; l'enquête sur une autre est terminée et le rapport reste à venir. Trois autres dossiers ont été reportés au prochain exercice.

CONSTATATIONS CONCERNANT LES RAPPORTS MINISTÉRIELS

Refus d'attribuer la citoyenneté

Dans l'interminable affaire de la demande de citoyenneté d'Ernst Zündel, le juge McKeown de la Cour fédérale a rejeté en juin 1999 le recours en révision d'une décision antérieure présenté par l'intéressé. Ce rejet a fait l'objet d'un appel qui a lui-même été rejeté avec dépens.

Dans sa décision, la formation de la Cour d'appel fédérale[25] s'est dite d'avis que l'appel ne pouvait être accueilli, quel que soit l'objet du contrôle judiciaire. Si c'était le précédent rapport ministériel, en réalité, le délai était expiré. Par contre, si c'était la lettre du 31 mars 1999 du Comité, la Cour ne pouvait y trouver d'erreur justifiant son intervention. En somme, elle estimait que le rapport ministériel obligeait le CSARS à faire enquête et qu'il détenait légalement le mandat requis à cette fin.

Par suite de cette décision, le membre du Comité qui présidait l'audition de l'affaire a refusé de suspendre les procédures pour permettre à M. Zündel d'obtenir de la Cour suprême l'autorisation d'en appeler à nouveau de la décision de la Cour d'appel fédérale. L'audition de l'affaire doit reprendre à la fin de 2000.

Rapports en vertu de la Loi sur l'immigration

Le Comité n'a reçu du Ministre aucun rapport de ce type au cours de l'exercice considéré. Il a toutefois été saisi à nouveau d'une affaire mettant en cause un rapport reçu en 1996–1997.

Dans une décision rendue le 14 mars 2000, le juge Gibson, de la Section de première instance de la Cour fédérale, a annulé un rapport de 1998 dans lequel le CSARS avait conclu que la personne visée dans un précédent rapport ministériel appartenait, de fait, à une catégorie non admissible décrite dans la *Loi sur l'immigration*. (Voir l'encadré pour plus de détails au sujet de cette décision.)

À la suite de la décision du juge Gibson, le Comité a été appelé à réexaminer l'affaire conformément à la loi, à la décision de la Cour fédérale et aux deux contrôles judiciaires. Avant d'ouvrir une nouvelle audience et de procéder au réexamen, le Comité demandera au ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration de confirmer si CIC entend poursuivre l'affaire.

RENVOIS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Au cours de l'exercice à l'étude, la Commission canadienne des droits de la personne n'a saisi le Comité d'aucune affaire. Nous avons mené à terme une enquête amorcée au cours du précédent exercice concernant un groupe d'employés, actuels et anciens, du SCRS. Le CSARS fera rapport sous peu de ses constatations à la Commission. Il a noté que le Service avait octroyé une habilitation de sécurité à l'avocat des plaignants afin que ceux-ci puissent exposer la nature de leur travail tout en assurant une protection adéquate à l'égard des renseignements de nature délicate.

Yamani c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) [2000] A.C.F. n° 317

Cette affaire concerne le contrôle judiciaire d'un rapport présenté par le Comité au gouverneur en conseil en avril 1998 en vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'immigration*[26]. Dans ce rapport, le CSARS avait conclu qu'en vertu du paragraphe 40(1) de cette loi, une attestation devait être remise à l'égard de M. Yamani— pouvant lui faire perdre son droit de demeurer au Canada—puisqu'il appartenait aux catégories décrites aux alinéas 19(1)e) et g) de la *Loi sur l'immigration*.

C'était le deuxième rapport du Comité au sujet de M. Yamani. Le premier avait été annulé par une ordonnance du juge MacKay en 1996 et l'affaire avait été renvoyée au CSARS[27].

Voici les questions que le tribunal a examinées en révisant le dernier rapport du Comité :

- Le Comité a-t-il commis une erreur de droit en statuant qu'il n'avait pas compétence pour examiner et trancher les arguments constitutionnels invoqués pour contester la validité de la loi qu'il est tenu d'appliquer?

- Les termes « subversion », « institutions démocratiques » et « dont on peut penser pour des motifs raisonnables », figurant à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*, sont-ils valides, puisqu'ils violent les droits constitutionnels de M. Yamani, et ne doivent-ils pas être déclarés inopérants, pour cette raison[28]?

- Le Comité a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre en compte ou en interprétant mal la preuve et cette erreur l'a-t-elle amené à tirer des conclusions déraisonnables?

La première de ces trois questions n'a pas été débattue parce que les arguments constitutionnels ont été invoqués *de novo* dans le contexte de la seconde.

En ce qui touche la deuxième question, le juge Gibson a confirmé la validité des dispositions contestées de la Charte[29].

Au sujet de la troisième question, le juge Gibson a conclu que la preuve concernant la capacité actuelle et future de l'organisation dont faisait partie le plaignant—le Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP)—avait montré que celui-ci n'était plus l'organisation terroriste radicale qu'il était auparavant. Le juge Gibson a statué que le Comité semblait avoir ignoré le témoignage d'un témoin expert qui prêtait deux éléments essentiels à la subversion, soit qu'elle soit clandestine ou trompeuse et qu'elle suppose une destruction de l'intérieur. Selon cette définition, le juge Gibson a conclu qu'on ne pouvait dire que M. Yamani avait participé à des actes de subversion contre l'État d'Israël, directement ou du fait de son appui ou de son appartenance au FPLP, car cette organisation étant à l'extérieur de l'État d'Israël, elle ne pouvait le détruire de l'intérieur. En conséquence, le juge Gibson a statué que le Comité avait commis une erreur de droit en s'appuyant « sans analyse plus approfondie » sur la définition de « subversion » énoncée dans l'affaire *Shandi*[30] et en concluant que M. Yamani appartenait aux catégories décrites à l'alinéa 19(1)e) de la *Loi sur l'immigration*.

Au sujet de la conclusion du Comité selon laquelle M. Yamani appartenait aux catégories décrites à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*, le juge Gibson a statué que l'analyse du CSARS n'était pas suffisamment approfondie pour justifier sa conclusion. Le tribunal ne pouvait donc accueillir cette conclusion. À l'actif du Comité, il a toutefois déclaré que ses préoccupations concernant la crédibilité de M. Yamani étaient justifiées[31].

Le juge Gibson a ordonné que l'affaire soit renvoyée au Comité pour réexamen.

Section 3

Régime de responsabilisation du SCRS

Régime de responsabilisation du SCRS

Le Service, qui est un organisme fédéral, relève du solliciteur général qui, pour sa part, rend compte au Parlement. En raison du sérieux et du degré d'intrusion de ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes. Il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent de scruter les activités du Service et de voir si elles sont conformes à son mandat.

L'une des tâches du CSARS (qui est lui-même l'un des éléments du régime) consiste à évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement et de formuler des observations à cet égard.

A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS

LES INSTRUCTIONS DU MINISTRE

Aux termes du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Ministre peut donner des instructions applicables aux enquêtes du Service. Selon cette même loi, le Comité est en outre expressément chargé d'examiner ces instructions, ce qu'il fait dès qu'il en reçoit de nouvelles. Le CSARS se penche également sur la manière dont chaque instruction s'applique aux cas réels et précis.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité 1999–2000 et 2000–2001

Dans les exigences nationales, le Cabinet énonce les orientations générales que le SCRS doit donner à ses enquêtes et les lignes de conduite qu'il doit suivre pour remplir ses fonctions de collecte, d'analyse et de conseil. Le Comité avait reçu en août 1999 les exigences nationales pour l'exercice 1999–2000, de sorte qu'il n'avait pu les commenter dans son rapport de l'an dernier. Comme les exigences pour 2000–2001 lui sont parvenues assez tôt, il peut commenter celles des deux exercices dans le présent rapport annuel.

Les exigences de ces deux exercices ne diffèrent guère de celles de 1998–1999, témoignant d'un contexte de la menace relativement inchangé. Voici les différences qui ont retenu l'attention du Comité :

- la liste des groupes qualifiés de menaces pour la sécurité nationale et visés par des enquêtes relevant du Programme de lutte contre le terrorisme a peu changé,

- outre certaines menaces particulières, l'activité criminelle transnationale est maintenant considérée de façon plus générale comme menaçant la sécurité économique du Canada et l'intégrité des programmes gouvernementaux,

- le SCRS a été invité à intensifier ses efforts de recherche-développement afin de soutenir le rythme des innovations technologiques et de maintenir sa capacité d'enquête. Il s'est vu octroyer 70 p. 100 des fonds demandés à cette fin.

CHANGEMENTS AUX POLITIQUES OPÉRATIONNELLES DU SERVICE ET DIRECTIVES AUX AGENTS

Il n'y a eu aucune politique nouvelle au cours de l'exercice financier considéré. Voici les points visés par les changements de fond qui ont été apportés aux politiques existantes :

- procédures d'approbation ministérielle pour les opérations faisant appel à des sources, qui sont menées au sein d'institutions névralgiques,

- lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les sources humaines,

- niveau de détail requis dans les plans opérationnels,

- mises en garde relatives à la divulgation d'informations et de renseignements dans la foulée des modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada*.

COMMUNICATION D'INFORMATIONS POUR DES RAISONS D'INTÉRÊT PUBLIC ET NATIONAL

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations recueillies au cours d'enquêtes, sauf si des circonstances particulières l'exigent. En vertu de l'alinéa 19(2)d), le Ministre peut toutefois autoriser le SCRS à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le directeur du Service est tenu de présenter au Comité un rapport concernant toute communication fondée sur de tels motifs. Il n'y a eu aucun rapport à ce sujet en 1999–2000.

À titre de mandataire du Ministre, le Service peut aussi communiquer des renseignements « pour des raisons d'intérêt national » dans des circonstances particulières. Selon la politique du SCRS, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en a eu aucune au cours de l'exercice considéré.

RÈGLEMENTS ET NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut imposer au Service des règlements visant les pouvoirs et fonctions de son directeur ainsi que la conduite et la discipline de ses employés. Le gouverneur en conseil n'a établi aucun règlement semblable en 1999–2000.

CERTIFICAT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général du SCRS relève du solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne en scrutant les activités opérationnelles du Service et en s'assurant que celui-ci se conforme à ses politiques. Chaque année, l'inspecteur général doit remettre au Ministre un certificat indiquant « dans quelle mesure le rapport [du directeur] lui paraît acceptable » quant à ces activités et l'informant de tout cas où le Service a omis de se conformer à la Loi ou aux instructions ministérielles et de ceux où il a exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile. Le Ministre fait transmettre ce certificat au Comité de surveillance.

La charge d'inspecteur général du SCRS ayant été vacante de juin 1998 à septembre 1999, il n'y a pas eu de certificat en provenance de ce bureau pour l'exercice 1998–1999. Le 29 juillet 1999, le solliciteur général du Canada a annoncé la nomination de Maurice Archdeacon à titre de nouvel inspecteur général. M. Archdeacon était directeur exécutif du CSARS depuis sa création, en 1985.

Le Comité a appris que le certificat de l'inspecteur général pour 1999–2000 serait envoyé au solliciteur général du Canada à l'automne 2000, trop tard pour pouvoir le commenter dans le présent rapport. Le CSARS fera connaître l'an prochain ses observations au sujet de ce premier certificat du nouvel inspecteur général.

AGISSEMENTS ILLICITES

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur du Service doit faire rapport au Ministre s'il estime qu'un employé peut avoir commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministre transmet alors ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1999–2000, aucun cas d'agissements illicites n'a été porté à l'attention du Ministre.

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a commenté un rapport concernant un employé du SCRS qui pouvait avoir commis un acte illicite. Il a appris que le procureur général du Canada n'avait pas pris de décision au sujet de cette affaire.

Nous avons aussi évoqué un autre cas d'acte illicite qui aurait été commis en 1997 et qui était toujours en instance. Nous avons appris depuis que l'enquête criminelle et celle menée à l'interne sur cette affaire par le SCRS avaient toutes deux été menées à terme. Le Service a informé le Ministre qu'il était incapable de déterminer si l'employé en cause avait commis un tel acte dans l'exercice de ses fonctions et qu'à la suite de l'enquête criminelle, le procureur de la Couronne avait décidé de ne pas porter d'accusations. Le procureur général du Canada n'a pas encore rendu sa décision dans ce dossier.

RAPPORT OPÉRATIONNEL ANNUEL DU SCRS

Dans son rapport opérationnel annuel au solliciteur général, le directeur du SCRS expose de façon assez détaillée les activités opérationnelles du Service pendant l'exercice financier précédent. L'examen de ce rapport est l'une des fonctions du Comité.

L'an dernier, le CSARS n'avait pas reçu le rapport du Service assez tôt pour pouvoir le commenter dans son rapport de vérification de 1998–1999. Voici donc ses observations sur ce rapport et sur le suivant qui concerne l'exercice 1999–2000.

Rapport opérationnel annuel pour 1998–1999

Comme les rapports opérationnels annuels du SCRS pour les exercices précédents, celui de 1998–1999 fait longuement le point sur les enquêtes du Service. Il innove toutefois du fait qu'il traite également de dossiers stratégiques—on y trouve notamment un exposé sur les défis que le SCRS doit relever sur le plan technologique. Dans des rapports antérieurs, le Comité avait exhorté le directeur à s'employer davantage à commenter les tendances mondiales importantes et les dossiers stratégiques qui pouvaient avoir une incidence sur les activités du Canada en matière de renseignement de sécurité.

Rapport opérationnel annuel pour 1999–2000

Le Comité s'intéresse tout particulièrement à la manière dont le directeur du SCRS exerce les pouvoirs que lui délègue le Ministre. En vertu des instructions ministérielles, le directeur est tenu de fournir un résumé des cas où ces pouvoirs sont effectivement exercés.

Dans le rapport pour 1999–2000, il semble au Comité que les exposés de ces cas par le directeur varient considérablement. Ainsi, en ce qui a trait au recours aux sources humaines, le rapport contient un résumé de chaque cas. Dans d'autres sphères d'activité du Service, comme la coopération avec d'autres organismes, on n'y trouve cependant que le nombre de cas, sans plus de précisions.

Ces dernières années, les rapports opérationnels annuels au Ministre se sont nettement améliorés. Le Comité espère qu'ils présenteront à l'avenir des résumés descriptifs plus uniformes des cas où le directeur a exercé des pouvoirs délégués par le Ministre.

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DU CSARS AU SCRS

Suivi des questions officielles

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Comité demande des renseignements et des documents au SCRS au sujet de ses activités. Au cours de 1999–2000 (du 1er avril 1999 au 31 mars 2000), il lui a ainsi posé 107 questions officielles, soit un peu moins que durant l'exercice précédent. Ce chiffre ne comprend pas les questions qui ont trait aux dossiers de plaintes.

Outre ces questions officielles, le Comité adresse des demandes de renseignements officieuses au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a répondu avec diligence à toutes ces demandes, qui étaient parfois urgentes.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Séances d'information

Aux réunions mensuelles la présidente et les membres du Comité rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les points et retenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les membres du CSARS se réunissent à l'extérieur d'Ottawa, ils tiennent des séances régionales du SCRS. Ils ont rencontré les cadres supérieurs du Service à Montréal en septembre 1999 et ceux de Vancouver en mai 2000. Les réunions semblables du Comité ont eu lieu à Ottawa.

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

NOUVEAU MANDAT DE LA PRÉSIDENTE DU CSARS

En juin 2000, le gouverneur en conseil a nommé l'honorable Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r. au mandat de cinq ans à la présidence du Comité.

NOMINATION D'UN NOUVEAU DIRECTEUR EXÉCUTIF

Le 1er novembre 1999, l'honorable Paule Gauthier a annoncé la nomination de Madame Susan Pollak au poste de directeur exécutif du CSARS à compter du 15 novembre 1999.

ACTIVITÉS DU CSARS OUTRE LA SURVEILLANCE DU SCRS

Tableau 3
Dépenses du CSARS

	2000–2001 (Budget des dépenses)	1999–2000 (dépenses réelles)	1998–1999 (dépenses réelles)
Traitements	1 089 000	841 945	715 036
Dépenses de fonctionnement	962 000	821 055	656 730
Total	2 051 000	1 663 000	1 371 766

Séances d'information

Aux réunions mensuelles, la présidente et les membres du Comité rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les ponts et se tenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les membres du CSARS se réunissent à l'extérieur d'Ottawa, ils visitent les bureaux régionaux du SCRS. Ils ont rencontré les cadres supérieurs du Service à Montréal en septembre 1999 et ceux de Vancouver en mai 2000. Les autres réunions du Comité ont eu lieu à Ottawa.

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

NOUVEAU MANDAT DE LA PRÉSIDENTE DU CSARS

En juin 2000, le gouverneur en conseil a confié à l'honorable Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r., un nouveau mandat de cinq ans à la présidence du Comité.

NOMINATION D'UN NOUVEAU DIRECTEUR EXÉCUTIF

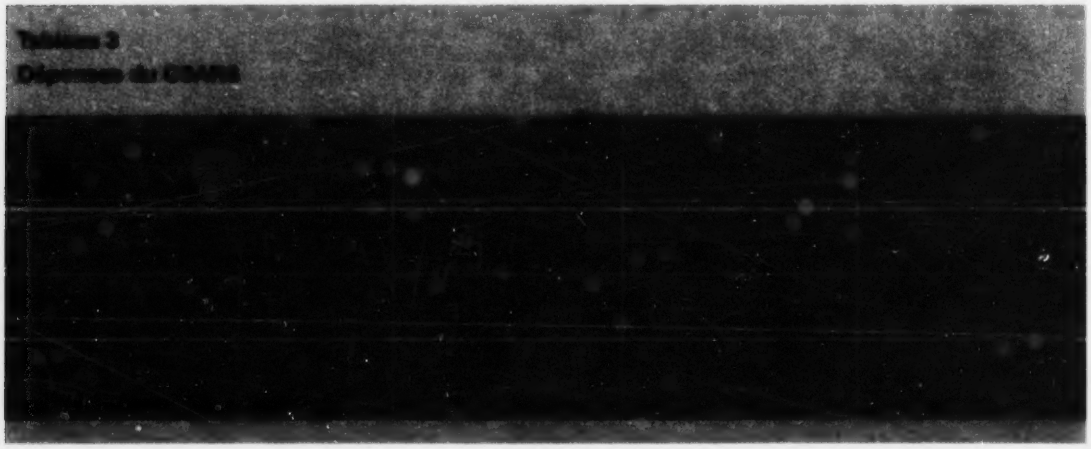
Le 1er novembre 1999, l'honorable Paule Gauthier a annoncé la nomination de Madame Susan Pollak au poste de directeur exécutif du CSARS à compter du 15 novembre 1999.

Madame Pollak a commencé sa carrière dans la fonction publique en 1973 au Centre de la sécurité des télécommunications. En 1984, elle a été détachée au Bureau du Conseil privé où, trois ans plus tard, elle a accepté le poste de conseiller principal du sous-greffier (Sécurité et Renseignement) et de conseiller juridique. Depuis ce temps, Madame Pollak a occupé plusieurs postes de gestion de niveau supérieur, entre autres au Secrétariat du Conseil du Trésor, au ministère des Pêches et des Océans et au ministère des Ressources naturelles du Canada.

ACTIVITÉS DU CSARS OUTRE LA SURVEILLANCE DU SCRS

- La présidente a rencontré les membres du Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les droits de la personne en février et en mars 2000 pour discuter du rôle et des fonctions du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et de l'assistance que celui-ci peut prêter aux parlementaires.

- Une délégation d'un organe du Congrès des États-Unis, le General Accounting Office, a rencontré les membres du Comité en août 1999 pour discuter d'une étude du Congrès sur les mesures prises par les autres pays face au terrorisme.



- Le vice-président de l'Assemblée nationale de France a rencontré la présidente du CSARS en septembre 1999 pour discuter de la proposition de ce pays en vue de créer un organe de surveillance parlementaire pour le secteur du renseignement.

- En octobre 1999 et à nouveau en janvier 2000, les membres du Comité ont rencontré le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. Ils ont aussi rencontré le directeur du SCRS à deux reprises : en octobre 1999 et en mars 2000. En février 2000, ils ont rencontré la sous-secrétaire du Cabinet, Sécurité et Renseignement, qui les a entretenus de son mandat au Bureau du Conseil privé et de dossiers courants.

- En septembre 1999, les membres du CSARS ont accédé à une invitation de longue date à rencontrer ceux du comité des services spéciaux du Sejm (parlement polonais). Cette visite visait à échanger de l'information sur le processus de surveillance au sein des nouvelles démocraties. Les membres sont en outre allés en République tchèque rencontrer leurs homologues du pendant du CSARS là-bas ainsi que des cadres supérieurs des services de renseignement de ce pays.

- Sur l'invitation des membres du Comité parlementaire mixte permanent du renseignement d'Afrique du Sud, les membres du CSARS sont allés les rencontrer, eux ainsi que le ministre des Services de renseignement, l'inspecteur général et des cadres supérieurs des services de renseignement.

- En juin 2000, la conseillère juridique du Comité, Sylvia Mackenzie, a participé à une conférence du Conseil canadien pour les réfugiés, à Vancouver.

LE CSARS SUR L'INTERNET

Le site Web du Comité (www.sirc-csars.gc.ca) permet maintenant de consulter tous ses rapports annuels depuis l'exercice 1984–1985 au cours duquel le CSARS a vu le jour. On y trouve un éventail d'informations dont les notices biographiques des membres du Comité et la liste des études du CSARS, qui est mise à jour régulièrement. Le lien-clé « Nouvelles » fait le point sur les activités inédites du Comité et d'autres liens guident les internautes vers divers sites intéressants.

Le site Web du Comité décrit en outre la procédure à suivre pour porter plainte au sujet d'activités du Service et du refus d'habilitations de sécurité en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*.

BUDGET ET DÉPENSES DU CSARS

Cela fait 15 ans que le Comité maintient ses activités dans les limites des ressources établies en 1985. En 1999–2000, le CSARS a connu une hausse marquée du nombre de ses affaires quasi judiciaires (plaintes), ce qui s'est répercuté sur ses dépenses non discrétionnaires (voir le tableau 3).

Voici quelques autres postes de dépenses importants :

- les mises à niveau prévues de l'infrastructure informatique par du matériel certifié en matière de sécurité—technologie coûteuse mais nécessaire pour appuyer le Comité dans l'exécution de ses fonctions et lui permettre de se conformer aux exigences de sécurité strictes à respecter dans le traitement d'informations d'un niveau de classification élevé,

- les frais de voyage des membres du Comité au Canada, et à l'étranger sur l'invitation d'autres pays désireux de bénéficier de l'expérience canadienne en matière de surveillance,

- les traitements et avantages sociaux des employés—pour la première fois depuis 1997, l'effectif de recherchistes et de membres du Comité était complet.

PERSONNEL ET ORGANISATION DU CSARS

Le Comité a un effectif de 15 employés : un directeur exécutif, un conseiller juridique et agent principal qui est chargé des plaintes et des rapports ministériels,

deux agents des plaintes (dont l'un est greffier aux audiences du Comité), un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un conseiller principal en matière de politiques, un analyste principal/relations avec les médias, trois analystes de recherche principaux, un agent financier et administrateur et trois employés de soutien. Ces derniers sont chargés de mettre en œuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats portant une cote de sécurité élevée.

Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches qu'ils veulent effectuer et ils fixent les priorités à l'intention du personnel. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

Annexe A

Sigles employés dans le rapport

Sigles employés dans le rapport

ALS	Agent de liaison-sécurité (SCRS)
CARC	Comité d'approbation et de réévaluation des cibles
CE	Contre-espionnage
CER	Comité d'évaluation du renseignement
CIA	Central Intelligence Agency (États-Unis)
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
Comité	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CPPR	Comité principal de production de renseignements (SCRS)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (MDN)
Directeur	Le directeur du SCRS
EAP	Direction des exigences, de l'analyse et de la production
FPLP	Front populaire pour la libération de la Palestine
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTI	Groupe de travail interministériel
ONU	Organisation des Nations unies
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
Service	Service canadien du renseignement de sécurité

Annexe B

Rapports et études du CSARS depuis 1984

Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. *Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes* (SECRET) * (86/87- 01)

2. *Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale* (SECRET) * (86/87-02)

3. *Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description* (SECRET) * (86/87-03)

4. *Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa* (SECRET) * (86/87-05)

5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions* (SECRET) * (87/88-01)

6. *Pour corriger une situation : langues officielles et relations de travail au sein du SCRS* (non classifié) * (86/87-04)

7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report* (SECRET) (87/88-02)

8. *Rapport du CSARS — Sélection des immigrants* (SECRET) * (87/88-03)

9. *L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier* (version publique) * (87/88-04)

10. *La Direction de l'évaluation du renseignement : une revue par le CSARS du processus de production* (SECRET) * (88/89-01)

11. *CSARS—Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS* (TRÈS SECRET) * (88/89-02)

12. *Rapport présenté au solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS* (SECRET) * (89/90-02)

13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement* (SECRET) * (89/90-03)

14. *L'examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées* (SECRET) (89/90-04)

15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information* (SECRET) * (89/90-05)

16. *Modifications à la Loi sur le SCRS : propositions au Comité spécial de la Chambre des communes* (non classifié) (89/90-06)

17. *Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone* (SECRET) * (89/90-07)

18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988* (SECRET) * (89/90-01)

19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS* (TRÈS SECRET) * (89/90-08)

20. *Échanges de renseignements avec des organismes canadiens* (SECRET) * (90/91-03)

21. *Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d)—une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion* (SECRET) (90/91-06)

22. *Études régionales (six études sur une région)* (TRÈS SECRET) (90/91-04)

23. *Study of CSIS' Policy Branch* (CONFIDENTIEL) (90/91-09)

24. *Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b)* (TRÈS SECRET) (90/91-05)

25. *Communication de renseignements aux services étrangers* (TRÈS SECRET) * (90/91-02)

26. *Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones* (SECRET) * (90/91-07)

27. *Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires* (TRÈS SECRET) * (90/91-01)

28. *Report on Multiple Targeting* (SECRET) (90/91-08)

29. *Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq* (SECRET) (91/92-01)

30. *Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada* (SECRET) * (91/92-02)

31. *East Bloc Investigations* (TRÈS SECRET) (91/92-08)

32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions* (TRÈS SECRET) (91/92-10)

33. *CSIS and the Association for New Canadians* (SECRET) (91/92-03)

34. *Échange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications* (TRÈS SECRET)* (91/92-04)

35. *Victor Ostrovsky* (TRÈS SECRET) (91/92-05)

36. *Report on Two Iraqis : Ministerial Certificate Case* (SECRET) (91/92-06)

37. *Évaluations de la menace, étude en vertu de l'article 40* (SECRET) * (91/92-07)

38. *L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa* (TRÈS SECRET) * (92/93-01)

39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case* (TRÈS SECRET) (91/92-15)

40. *Les cibles du terrorisme national : un examen du CSARS* (TRÈS SECRET) * (90/91-13)

41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening* (SECRET) (91/92-12)

42. *The Audit of Section 16 Investigations* (TRÈS SECRET) (91/92-18)

43. *Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté* (SECRET) (90/91-12)

44. *Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain : un examen du CSARS* (TRÈS SECRET) * (90/91-10)

45. *Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 : un examen du CSARS* (TRÈS SECRET) * (91/92-14)

46. *Région des Prairies : rapport sur les autorisations d'enquête (chapitre 1)* (TRÈS SECRET) * (90/91-11)

47. *L'attentat contre Hassan El-Tourabi* (SECRET) (92/93-07)

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1991/92)* (SECRET) (91/92-16)

49. *Vérification de la région des Prairies* (TRÈS SECRET) (90/91-11)

50. *La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa* (SECRET) (AT 93-06)

51. *Regional Audit* (TRÈS SECRET)

52. *Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris)* (SECRET) (91/92-11)

53. *The Asian Homeland Conflict* (SECRET) (CT 93-03)

54. *Intelligence : Source Confidentiality* (TRÈS SECRET) (CI 93-03)

55. *Domestic Investigations (1)* (SECRET) (CT 93-02)

56. *Enquêtes menées au Canada (2)* (TRÈS SECRET) (AT 93-04)

57. *Middle East Movements* (SECRET) (CT 93-01)

58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)* (SECRET) (CT 93-05)

59. *Review of Traditional CI Threats* (TRÈS SECRET) (CI 93-01)

60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests* (SECRET) (CI 93-04)

61. *Domestic Exchanges of Information* (SECRET) (CI 93-05)

62. *Foreign Intelligence Service for Canada* (SECRET) (CI 93-06)

63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TRÈS SECRET) (CI 93-11)

64. *Sources in Government* (TRÈS SECRET) (CI 93-09)

65. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (CI 93-02)

66. *The Proliferation Threat* (SECRET) (CT 93-07)

67. *L'affaire du Heritage Front, rapport présenté au Solliciteur général du Canada* (SECRET) * (AT 94-02)

68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)* (SECRET) (CT 93-09)

69. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1993–1994)* (SECRET) (CE 93-08)

70. *The Proliferation Threat : Case Examination* (SECRET) (CT 94-04)

71. *Community Interviews* (SECRET) (CT 93-11)

72. *Une enquête suivie en matière de contre-espionnage* (TRÈS SECRET) * (CE 93-07)

73. *Potential for Political Violence in a Region* (SECRET) (CT 93-10)

74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)* (SECRET) (CT 95-01)

75. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (CI 93-10)

76. *Terrorism and a Foreign Government* (TRÈS SECRET) (CT 94-03)

77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada* (SECRET) (CI 94-04)

78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services* (TRÈS SECRET) (CE 94-02)

79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TRÈS SECRET) (CI 94-01)

80. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1994–1995)* (SECRET) (CE 94-03)

81. *Alleged Interference in a Trial* (SECRET) (CT 95-04)

82. *CSIS and a "Walk-In"* (TRÈS SECRET) (CI 95-04)

83. *A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State* (TRÈS SECRET) (CI 95-02)

84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TRÈS SECRET) (CI 95-05)

85. *Vérification régionale* (TRÈS SECRET) (AT 95-02)

86. *A Review of Investigations of Emerging Threats* (TRÈS SECRET) (CI 95-03)

87. *Domestic Exchanges of Information* (SECRET) (CI 95-01)

88. *Homeland Conflict* (TRÈS SECRET) (CT 96-01)

89. *Vérification régionale* (TRÈS SECRET) (CE 96-01)

90. *La gestion des sources humaines* (TRÈS SECRET) (CE 96-03)

91. *Economic Espionage I* (SECRET) (CI 96-02)

92. *Economic Espionage II* (TRÈS SECRET) (CI 96-02)

93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997* (TRÈS SECRET) (CI 96-04)

94. *Urban Political Violence* (SECRET) (SIRC 1997-01)

95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)* (SECRET) (SIRC 1997-02)

96. *Conflit étranger* (SECRET) (CSARS 1997-03)

97. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)

98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)

99. *Spy Case* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)

100. *Enquêtes menées au Canada* (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)

101. *Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I* (SECRET) * (CSARS 1998-04)

102. *Source Review* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)

103. *Interagency Cooperation Case* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)

104. *A Case of Historical Interest* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)

105. *Le rôle du SCRS dans le filtrage de sécurité des demandes d'immigration* (SECRET) (AT 95-06)

106. *Un conflit étranger - deuxième partie* (TRÈS SECRET) (CSARS 1997-03)

107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)

108. *Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II* (SECRET) * (CSARS 1998-04)

109. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence 1997-98* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-07)

110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)

111 *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-10)

112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-11)

113. *Allégations d'un ancien employé du SCRS* (TRÈS SECRET) * (CSARS 1998-12)

114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)

115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-15)

116. *Files* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-16)

117. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-01)

118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-02)

119. *Domestic Exchanges of Information* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-03)

120. *Proliferation* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-04)

121. *Domestic Targets* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-06)

122. *Terrorist Fundraising* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-07)

123. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-08)

124. *Foreign State Activities* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-09)

125. *Project Sidewinder* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-10)

126. *Security Breach* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-11)

Annexe C

Recommandations et principales constatations

Le projet Sidewinder

Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sidewinder n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on eut jugé le rapport insatisfaisant.

Quant à la première ébauche du rapport Sidewinder, nous l'avons trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les mesures prises par le Service pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder étaient appropriées.

Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sidewinder, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sidewinder aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles ou soient symptomatiques de telles difficultés.

Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sidewinder. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sidewinder. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur lesquels les analystes de Sidewinder se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité

Le 10 octobre 1999, le véhicule d'un employé de l'Administration centrale du SCRS est vandalisé dans la région du Grand Toronto. Il contient un certain nombre de documents du Service, dont plusieurs sont classifiés et figurent parmi les articles dérobés.

À la suite de l'enquête menée par la Direction de la sécurité interne du Service, le SCRS licencie l'employé. Il modifie en outre certaines de ses procédures de contrôle des documents et étoffe son programme interne de « sensibilisation à la sécurité ».

Le Service a mené avec compétence et professionnalisme sa propre enquête sur l'affaire des « documents perdus », ce qui lui a finalement permis de comprendre comment ses documents classifiés avaient été égarés. Au cours de son enquête, la Sécurité interne a eu beaucoup de mal à déterminer le contenu précis d'un document et a donc dû établir au jugé ce que l'employé avait en main au moment du vol. Cette difficulté apparente

a amené le Comité à conclure à un problème possible dans les procédures générales de contrôle interne des documents au SCRS.

Nous savons que le SCRS procède périodiquement à des examens internes de ses procédures de sécurité. Néanmoins, les manquements à la sécurité survenus ces dernières années et touchant des documents du Service donnent à penser que ces examens n'ont pas été aussi efficaces que le Service et le Comité l'auraient souhaité.

Les menaces découlant d'un conflit étranger

La menace perçue par le Service découlait principalement des activités de services de renseignement étrangers à l'œuvre au Canada : présumées tentatives en vue de recueillir des fonds et de l'information sur des communautés étrangères, de fomenter des désordres civils au Canada et d'acquérir illégalement des armes et des technologies.

Le Comité a établi que le SCRS avait des motifs valables de mener son enquête et d'employer les méthodes permises dans les autorisations d'enquête et dans les mandats judiciaires.

Trois points ont retenu l'attention du Comité :

- Une autorisation d'enquête trop générale qui a donné lieu à une recommandation officielle :

  Le Comité recommande que toute demande d'autorisation d'enquête soit structurée et rédigée de manière à préciser clairement les raisons d'enquêter sur chacune des cibles nommées, et cela, pour chaque définition de menace invoquée.

- Une affaire dans laquelle un agent du SCRS a fait des commentaires bien intentionnés mais inappropriés pendant une entrevue qu'il menait.

- Une affaire dans laquelle des renseignements recueillis n'étaient pas « strictement nécessaires ». D'accord avec cette constatation, le Service les a supprimés de sa base de données.

Le financement du terrorisme

L'examen du Comité a porté sur diverses facettes des efforts du SCRS pour éliminer les problèmes liés à ce phénomène au pays. Notre but était double : déterminer si les conseils et la coopération du Service avaient bel et bien secondé le gouvernement dans ses efforts pour réduire le financement du terrorisme et vérifier si toutes les activités du SCRS étaient irréprochables et conformes à la loi.

Le Service a affirmé que ses enquêtes entourant le terrorisme international l'avaient amené à soupçonner plusieurs organismes canadiens de faciliter la réalisation d'objectifs de financement du terrorisme. Notre étude sur ces enquêtes a montré que le SCRS avait suffisamment d'informations pour croire que les traits d'union

entre ces groupes terroristes internationaux et leurs activités de financement constituaient une menace pour la sécurité du Canada.

Et le SCRS et les ministères se sont dits satisfaits des activités de liaison. Selon les destinataires des rapports du Service, ces informations ont été fort utiles comme « pistes d'enquête », aidant à déterminer quand et comment assurer un suivi.

Cette étude a donné lieu à deux recommandations dont la première touche la nature des conseils fournis par le Service :

> **Le Comité recommande qu'à l'avenir, le SCRS communique à ses clients ministériels tout changement important, découlant de renseignements nouveaux, aux évaluations qu'il leur a déjà fournies.**

Quant à la seconde recommandation, même si le Comité est d'accord pour qu'on modifie la loi de manière à permettre une utilisation plus efficace des informations que se partagent le SCRS et ses clients ministériels, pareille amélioration des procédures pourrait bien faire augmenter le nombre des plaintes dont le CSARS est saisi. Pour parer à une telle éventualité,

> **Le Comité recommande que le ministère du Solliciteur général et le Bureau du Conseil privé prennent des mesures spéciales pour informer le CSARS, en temps voulu et s'il y a lieu, des propositions du Groupe de travail interministériel pour la lutte contre le soutien au terrorisme qui influent sur les activités du SCRS.**

Enquête sur une menace intérieure

Au cours d'un examen antérieur, le Comité avait appris l'existence de plusieurs opérations pour lesquelles le SCRS faisait appel à des sources et qui touchaient parfois le milieu de la contestation légitime—notamment certaines protestations et manifestations. Il a par la suite examiné ces opérations.

L'examen du Comité n'a mis au jour aucun écart aux politiques du Service ou aux instructions ministérielles. Le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner les cibles de constituer des menaces pour la sécurité du Canada. En dépit de ses conclusions générales, le Comité entretient certaines craintes au sujet de cette série d'enquêtes.

Le Comité estime que ces cas laissent entrevoir un manque de rigueur occasionnel, de la part du Service, dans l'application des politiques existantes qui obligent celui-ci à mettre en balance l'obligation de protéger les libertés civiles et la nécessité d'enquêter sur les menaces éventuelles. Le Comité aimerait voir des preuves tangibles que les décisions d'enquête importantes sur le milieu de la contestation légitime sont bien pesées.

> **Le Comité recommande que le Service apporte à ses procédures administratives les changements nécessaires pour que soient bien pesées toutes les décisions d'enquête importantes sur les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que la chose soit documentée.**

Outre le fait que ces changements seraient un autre moyen de rassurer le Comité, ils aideraient, à son avis, à ce que la nécessité de protéger les libertés civiles demeure une préoccupation constante de tout le personnel du Service.

Le Comité a formulé une autre recommandation concernant la nécessité de clarifier une partie du *Manuel des politiques sur les opérations* (qui est un document classifié) du SCRS.

Une longue enquête en matière de contre-espionnage

Le Service estime que la cible de cette enquête exerce des activités de renseignement qui prennent la forme d'espionnage classique, d'influence étrangère sur divers éléments de la société canadienne ainsi que du vol de renseignements économiques et scientifiques par des moyens clandestins.

Voici ce que déclarait le Comité dans un rapport antérieur : « les menaces posées par les activités de collecte de renseignements de cette [cible] sont vagues, pour le moment, et parfois difficiles à définir ». Même si les événements ont permis de confirmer le sérieux et la réalité d'une menace grave pour les intérêts canadiens, celle-ci nous semble actuellement limitée et peu courante à en juger par les activités concrètes et confirmées.

Les divergences de vues du Service et du Comité quant à la nature des menaces nous ont amenés à tirer des conclusions différentes de celles du SCRS au sujet de certaines activités de la cible. Il ressort de certaines activités sur lesquelles le Service avait enquêté, mais pas de toutes, que la cible recueillait des renseignements au Canada.

De l'avis du Comité, les documents examinés justifient chacune des décisions d'enquêter qu'il a étudiées. L'affidavit joint à la demande de mandat pour obtenir des pouvoirs contre une cible contient toutefois un certain nombre d'exagérations.

Pour le Comité, la menace que les activités de cette cible pouvaient faire peser sur les Canadiens et sur les intérêts du pays est grave. L'examen qu'il a effectué a toutefois révélé quelques cas où le SCRS avait parfois tiré des conclusions qui n'étaient pas fondées sur les faits connus.

Les échanges d'informations avec les organismes canadiens (4)

Dans l'exercice de ses fonctions d'enquête sur les menaces présumées à l'égard de la sécurité du Canada, le Service coopère avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les services de police de l'ensemble du Canada, et il échange des informations avec eux. Conformément au sous-alinéa 38a)(iii) de la Loi, le Comité est chargé d'examiner les accords de coopération que le Service conclut avec des organismes canadiens ainsi que les informations et renseignements qu'ils en reçoivent aux termes de ces accords.

Le Comité a constaté que la coopération du SCRS avec les ministères et organismes fédéraux et ses relations avec les autorités et services de police provinciaux étaient fructueuses. Son examen a aussi révélé l'existence d'une volonté générale d'échanger des renseignements, au sein du SCRS et de la GRC.

Le Comité a trouvé des cas où le SCRS avait conservé des informations qui n'étaient pas nécessaires, à son avis. Une région avait reçu un rapport qui n'était pas « strictement nécessaire », au sens de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Depuis, le Service l'a supprimé de sa base de données. Dans un autre cas, certains renseignements trouvés dans des rapports montrent, à notre avis, qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de croire à un risque de violence grave ou de menace pour la sécurité publique. Le Comité a recommandé que le Service consigne dans ses rapports et conserve uniquement les renseignements dont il a besoin pour satisfaire à ses obligations en matière d'évaluation de la menace.

La prolifération des armes de destruction massive

Le Canada s'emploie depuis longtemps à prévenir, ou du moins à ralentir la prolifération des armes de destruction massive (chimiques, biologiques et nucléaires) auprès des pays qui n'en sont pas déjà dotés. Même si le Canada ne possède pas lui-même ces armes, son infrastructure d'industries nucléaires, chimiques, biotechnologiques et électroniques avancées et ses installations de recherche l'exposent à des tentatives d'acquisition illicite. Le but de l'examen du Comité était de déterminer si le SCRS s'était bien acquitté de son rôle de conseil auprès du gouvernement dans un domaine manifestement vital.

D'après les dossiers du SCRS, il était évident que les tentatives répétées d'un certain pays étranger pour se procurer des armes de destruction massive avaient fait de lui l'un des pôles des investigations du Service. L'étude exhaustive de la documentation nous a amenés à conclure que celui-ci avait des motifs raisonnables de croire à une menace à l'égard de la sécurité du Canada.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS joue un rôle important dans le traitement des questions de prolifération, à la fois au pays (où il coopère avec la police et avec les autres organismes d'application de la loi) et sur la scène internationale (où il appuie les initiatives du ministère des Affaires étrangères pour enrayer la prolifération et où il échange des renseignements avec les gouvernements de pays alliés et avec les autres éléments du régime international de lutte à la prolifération). Dans l'ensemble, nous avons constaté que, pour les questions de prolifération, le Service avait une approche à la fois souple et saine sur le plan stratégique.

Examen des activités du SCRS dans une région du Canada

SÉCURITÉ INTERNE

Le CSARS a établi que les pratiques et mesures de sécurité interne du bureau régional étaient généralement bonnes et il a constaté que, par suite d'incidents survenus ailleurs ces dernières années, la Région avait mis en œuvre les nouvelles procédures de l'Administration centrale du SCRS pour la gestion des documents classifiés et les supports de mémorisation.

Le Comité a toutefois noté que les fouilles au hasard des employés de cette Région du SCRS, à l'arrivée ou au départ du bureau, y étaient sensiblement moins nombreuses que dans les autres bureaux régionaux (en proportion de l'effectif). Compte tenu des manquements à la sécurité survenus ces dernières années et du fait que le Service

reconnaît l'importance de telles fouilles pour « sensibiliser ses employés à la sécurité », le Comité estime que la Région devrait harmoniser ses pratiques de sécurité avec celles des autres opérations régionales du SCRS.

Le Comité recommande que la Région augmente le nombre de ses fouilles au hasard suivant les usages courants dans les autres bureaux régionaux du SCRS.

La collecte de renseignements étrangers

DEMANDES MINISTÉRIELLES

Selon un protocole d'entente conclu par trois ministres en 1987, toute demande relevant de l'article 16 et susceptible d'entraîner l'interception fortuite de communications auxquelles un Canadien est partie doit faire état de cette éventualité. Même si cette mention figure dans toutes les demandes ministérielles depuis août 1998, le Comité estime qu'il y aurait lieu de clarifier davantage la déclaration actuelle à l'égard des interceptions fortuites.

Dans les demandes d'assistance relevant de l'article 16, le Comité recommande que les ministres mentionnent expressément les cas où la collecte d'informations risque vraiment d'occasionner une interception fortuite de communications de Canadiens.

Une préoccupation connexe se pose à l'égard des demandes de mandat que présente le SCRS par suite de demandes d'assistance relevant de l'article 16. Deux demandes de mandat examinées par le Comité ne contenaient pas l'interdiction, énoncée dans le protocole d'entente des trois ministres, de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents.

Le Comité recommande avec insistance que le SCRS inclue désormais obligatoirement, dans toute demande de mandat future relevant de l'article 16, l'interdiction de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents du Canada.

RAPPORTS SUR L'INFORMATION RELEVANT DE L'ARTICLE 16

Le Comité a aussi examiné les rapports que le SCRS présente aux ministères requérants en se fondant sur les informations recueillies en vertu de l'article 16. Certains de ces rapports contenaient, au sujet de Canadiens, des informations superflues pour la compréhension et l'exploitation du renseignement. Même si ces rapports ne représentent qu'une fraction minime de l'ensemble, le Comité estime que le Service pourrait être plus circonspect sans que la qualité de ses analyses en souffre, sinon très peu.

Le Comité recommande que le SCRS soit plus circonspect et que ses rapports aux organismes requérants contiennent uniquement des informations qui sont absolument essentielles à l'exploitation du renseignement étranger.

Annexe D

Résumé des plaintes

Résumé des plaintes

Cette section décrit les plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi au cours du dernier exercice financier et au sujet desquelles des décisions ont été prises. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été adressées au CSARS par erreur ou qui n'entraient pas dans son mandat; sont également exclues les plaintes à l'égard desquelles aucune décision n'a encore été rendue.

S'il y a lieu, les plaintes sont examinées au cours d'audiences quasi judiciaires que préside un membre du Comité. Une fois les audiences terminées, celui-ci communique sa décision au solliciteur général et au directeur du SCRS. Le plaignant reçoit aussi copie de la décision qui est amputée au préalable de toute information ayant des incidences sur le plan de la sécurité nationale.

Des quatre affaires décrites ci-après, trois concernent des plaintes relevant de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et touchant le rôle du Service dans la conduite d'enquêtes de filtrage de sécurité pour Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). La quatrième a été présentée en vertu de l'article 42 de la Loi par un fonctionnaire fédéral qui s'était vu refuser un relèvement du niveau de sa cote de sécurité.

Affaire n° 1

Le plaignant, qui était au Canada depuis 1988, avait été autorisé à y demeurer pour des motifs de compassion ou d'ordre humanitaire. Il avait présenté une demande de résidence permanente et, en 1996, le Service avait fait part à CIC de son opinion quant à l'admissibilité de l'intéressé au Canada, au sens de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Le plaignant se dit ouvertement favorable à un mouvement nationaliste étranger. Néanmoins, après quinze journées d'audience et une étude attentive de tous les éléments de preuve documentaire et testimoniale, le Comité n'a trouvé aucune preuve concrète que le plaignant était ou avait été membre d'une organisation terroriste notoire. Le CSARS a trouvé que les rapports des entrevues du Service avec le plaignant contenaient de graves inexactitudes au sujet des réponses de celui-ci à d'importantes questions et se fondaient sur des déclarations mal consignées, attribuées au plaignant.

Le Comité a par la suite recommandé que le Service transmette les conclusions et la recommandation du CSARS à CIC, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Affaire n° 2

Le deuxième plaignant est venu au Canada en 1991. Il a été reconnu réfugié au sens de la Convention et a demandé le statut de résident permanent. En 1995, le Service a fait part à CIC de son opinion quant à l'admissibilité du plaignant au pays en qualité de résident permanent.

Le Service a affirmé que le plaignant était membre d'une organisation terroriste et qu'il avait caché cette appartenance au moment de l'entrevue. Les deux enquêteurs du SCRS étaient convaincus d'avoir des preuves solides étayant leur conclusion. Le Service se fondait sur le fait que le plaignant avait déclaré son appui à l'organisation, avait fréquenté des membres présumés de celle-ci et en était lui-même membre, d'après une autre personne (qui se fondait elle-même sur des ouï-dire).

La nature de l'entrevue même du Service a pris de l'importance dans cette affaire. Selon le SCRS, ces entrevues font partie du processus d'enquête et fournissent certains faits sur lesquels il fonde ses rapports à Immigration. L'enquêteur a affirmé dans son témoignage devant le Comité qu'il ne se sentait pas obligé de faire part au plaignant des renseignements défavorables que le Service avait sur lui parce que « nous ne faisions que recueillir des informations, . . . nous ne prenions pas de décision ». D'après le Service, c'est au seul intéressé qu'il incombe d'expliquer la nature de ses activités politiques en pareille situation; lui-même n'est aucunement tenu de lui exposer ses craintes.

Le Comité n'est pas d'accord. Il croit plutôt que cette position ne tient pas compte comme il faudrait de l'impact possible d'une entrevue de filtrage de sécurité et déroge à l'opinion qu'il avait exprimée dans un autre dossier, soit que le Service est tenu de « fournir à l'immigrant éventuel l'occasion d'expliquer tout renseignement défavorable[32] ». De l'avis du Comité, il est évident que le plaignant n'a jamais eu l'occasion de le faire dans ce dossier.

Même si l'intérêt initial du Service pour le plaignant se justifiait par les activités de celui-ci en faveur du mouvement nationaliste étranger, l'enquête du SCRS n'a pas fourni d'informations constituant des « motifs raisonnables » de conclure que le plaignant était membre de l'organisation terroriste.

Le Comité a recommandé que ses conclusions et sa recommandation, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant, soient transmises à CIC par le Service. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Affaire n° 3

Le plaignant est arrivé au Canada en 1994, s'est vu octroyer le statut de réfugié au sens de la Convention et a demandé à devenir résident permanent.

En 1997, le Service a envoyé son opinion à CIC sur l'admissibilité du plaignant. Cette opinion était fondée sur une comparaison de trois documents : le formulaire de renseignements personnels rempli par le plaignant lorsqu'il a demandé le statut de réfugié au sens de la Convention, le formulaire rempli par lui lorsqu'il a demandé le statut de résident permanent et le rapport du SCRS combinant les notes des deux enquêteurs qui avaient interviewé le plaignant.

Le Comité a trouvé que la note d'information du Service était tendancieuse et truffée de conjectures et répétait souvent la même chose, comme pour y donner plus de poids. Son enquête a révélé l'absence de fondement de certaines affirmations du SCRS et la fausseté de certaines autres, préjudiciables au plaignant. Le Service n'avait

pas tenté de vérifier l'alibi du plaignant pour les activités présumées qui l'inquiétaient. De plus, il avait envoyé sa note à CIC 27 mois après avoir interviewé le plaignant et les informations qu'elle contenait étaient périmées.

Deux autres anomalies inquiétaient en outre le Comité : les enquêteurs du SCRS n'avaient jamais donné au plaignant l'occasion de connaître les renseignements défavorables qu'ils avaient, ni d'y répondre, et les divergences relevées par l'analyste entre les divers formulaires n'avaient pas été signalées au plaignant pour qu'il les explique. Le CSARS a en outre appris qu'un des deux enquêteurs affectés au dossier par le SCRS avait une connaissance limitée de la culture de l'étranger et de l'organisation terroriste et ne savait guère quels organismes culturels étaient favorables ou défavorables à cette organisation au Canada.

Le Comité avait toutes les raisons de croire le récit des expériences du plaignant dans un autre pays. De plus, le tribunal expert en ce domaine, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, avait jugée fondée la crainte de la persécution, nourrie par le plaignant. Le CSARS a été étonné d'apprendre qu'un analyste qui n'avait jamais rencontré le plaignant aurait rejeté les constatations de la Commission.

En un mot, le Comité n'a trouvé aucune preuve que le plaignant ait jamais été autre qu'une personne paisible et respectueuse des lois. Après une étude approfondie de tous les éléments de preuve documentaire et testimoniale recueillis en six journées d'audience, le Comité a recommandé au solliciteur général que le Service transmette les conclusions et la recommandation du CSARS à CIC, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Ces trois affaires ont en commun certains points qui ont amené le Comité à faire des constatations et à énoncer des recommandations applicables à chacune :

- Les personnes appelées à subir une entrevue de filtrage de sécurité à l'immigration devant les enquêteurs du SCRS devraient être avisées par écrit de la date et de l'heure de l'entrevue deux semaines à l'avance[33]. Cet avis devrait préciser la raison de l'entrevue et indiquer qu'elle est menée par des enquêteurs du SCRS et que l'intéressé a le droit d'être accompagné par un avocat ou un autre représentant. L'avis devrait en outre préciser que, pour que le Service recommande l'acceptation ou le rejet de sa demande, l'auteur de celle-ci doit fournir suffisamment d'informations[34].

- (Applicable uniquement aux affaires nos 1 et 2) Toutes les entrevues de filtrage de sécurité à l'immigration devraient être enregistrées et les enregistrements, conservés jusqu'à ce que CIC rende sa décision en se fondant sur l'opinion du Service au sujet de la demande[35]. Si le Service fait une recommandation négative, les enregistrements devraient être conservés tant que le statut de l'immigrant éventuel n'est pas déterminé[36].

- Le Comité a constaté que le Service applique les critères d'« appartenance » à une organisation de manière à donner à ce terme une compréhension trop vaste, ce qui a valu l'étiquette de « terroristes » à des nationalistes qui sont actifs sur la scène politique mais pacifiques et respectueux des lois. Pour ce qui est des évaluations de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration*, la preuve d'un engagement ou d'un dévouement envers la cause et celle que l'intéressé est disposé à réagir positivement aux directives de l'organisation devraient être les principaux indicateurs de l'appartenance, selon le CSARS. Le Comité estime en outre que le Service rend

plus flou le point de mire légitime qu'est le terrorisme en élargissant, au point d'englober les plaignants dans ces trois dossiers, la définition de l'appartenance à « une organisation qui commet des actes de terrorisme ».

- Le Comité recommande que, lorsqu'elle prépare un rapport destiné à CIC, la sous-section des séances d'information de la Direction du filtrage de sécurité du Service forme un comité comprenant l'enquêteur qui a interviewé l'intéressé, un autre du module opérationnel compétent, un agent étranger au dossier et chargé de contester les constatations défavorables et un représentant des Services juridiques du SCRS pour évaluer l'information et assurer l'uniformité et l'exactitude de la note destinée à CIC[37].

- Le Comité est d'avis que les informations risquant d'entraîner des poursuites contre un individu doivent être scrutées de très près pour en assurer la crédibilité et la fiabilité.

Affaire n° 4

Cette affaire diffère des trois premières et concerne le rôle du Service dans la prestation d'évaluations de sécurité au gouvernement. Il s'agit d'une plainte présentée en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*.

En 1996, le poste du plaignant, au sein d'un petit organisme gouvernemental, a été déclaré excédentaire et on lui en a trouvé un autre exigeant une cote de sécurité de niveau II. En juillet 1997, le Service a recommandé de refuser au plaignant le relèvement requis de sa cote. L'administrateur général de l'organisme compétent a accepté cette recommandation et informé le plaignant qu'il n'obtiendrait pas sa cote de sécurité en raison de ses activités au Canada qui visaient directement et indirectement à appuyer un groupe terroriste notoire, actif à l'étranger.

Le plaignant était un dirigeant très actif d'une communauté ethnique au Canada. C'était un défenseur très en vue d'une solution pacifique au conflit qui déchirait un pays étranger et il faisait ouvertement pression en ce sens auprès de politiciens et de diplomates. Le plaignant n'a jamais exercé d'activités clandestines ni même secrètes au nom de cette communauté.

Le groupe terroriste passe pour être particulièrement féroce et peu scrupuleux dans le choix d'actions capables de faire avancer sa cause. Le principal objectif du processus d'habilitation de sécurité du Service devant être de protéger la nation, celui-ci peut être porté à recommander, dans les cas limites, le refus de l'habilitation de sécurité, suivant le principe que l'absence totale de risque est seule acceptable. Dans son investigation sur cette affaire, le Comité a aussi tenu compte du fait que, dans d'autres cas, le Service avait recommandé d'octroyer la cote de sécurité à des personnes qui étaient « associées » de quelque manière à des gens ou des groupes considérés comme des menaces pour la sécurité, dont le groupe en cause, en raison des circonstances particulières du moment.

En ce qui touche la question d'association, le Comité estime que la seule association fortuite ne justifie pas qu'on recommande le refus de l'habilitation de sécurité. Il doit aussi y avoir des preuves étayant le motif raisonnable que l'individu peut agir ou être incité à agir de manière à constituer une menace pour la sécurité du Canada. En soi, l'association fortuite ne constitue pas une telle preuve.

Après sept journées d'audience au cours desquelles il a recueilli une foule d'éléments de preuve documentaire et testimoniale, le Comité a constaté que les preuves présentées n'établissaient pas l'existence de motifs raisonnables de croire que le plaignant représentait une telle menace. Aux yeux du CSARS, les conclusions du Service à l'égard du plaignant étaient injustifiées—elles reposaient sur une mauvaise interprétation des faits doublée de conjectures. Le rapport du SCRS à l'organisme concerné contenait plusieurs affirmations très improbables et une opinion négative, en grande partie non corroborée, sur la fiabilité du plaignant.

Même si le Comité ne saurait dire quelle aurait été la conclusion de l'administrateur général s'il avait reçu un rapport différent, les points que nous avons trouvés déterminants dans la décision de l'administrateur général étaient mal corroborés, sinon pas du tout. On peut donc concevoir que la décision de celui-ci aurait été différente si la note du Service avait été moins tendancieuse. Dans les convictions politiques du plaignant ou dans les actions qui en découlaient, le CSARS n'a rien trouvé qui aurait justifié l'administrateur général à refuser un relèvement de la cote de sécurité de l'intéressé.

Le Comité a recommandé qu'à l'avenir le Service établisse une transcription officielle de ses entrevues de filtrage de sécurité ou qu'il rédige un résumé destiné à être signé par la personne interviewée.

Notes

Notes

1. [Traduction] Suspension du projet d'enquête sur le rôle de Beijing dans les milieux canadiens des affaires et de la politique, *Globe and Mail*, 30 septembre 1999.

2. Voir « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1997-1998, et « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie II* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1998-1999.

3. Pendant son examen, le Comité a pu en reconstituer certains (dont la première ébauche du rapport) en consultant divers dossiers conservés par la GRC sur le projet Sidewinder.

4. Au fil de ses investigations, le Comité a appris sur le tard qu'un employé du Service avait, à l'insu de la direction du SCRS, conservé dans ses propres dossiers une copie de la première ébauche du rapport Sidewinder et quelques pièces justificatives.

5. Plan d'analyse conjoint du projet Sidewinder, mars 1997.

6. Mesures adoptées à la Conférence ministérielle sur le terrorisme du G7/P8, Paris, juin 1996.

7. Notamment en ajoutant des dispositions à la *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines limites propres au *Code criminel*.

8. Voir « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1997-1998, p. 32-33.

9. Le SCRS échange des informations avec ces organismes canadiens pour les besoins de ses évaluations de la menace.

10. « Questions de prolifération », *Série d'aperçus*, SCRS, nº 7, mai 1999.

11. Sont dits « institutions névralgiques » les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

12. Un mandat de remplacement s'impose si le Service change les cibles, les endroits ou les pouvoirs prévus dans un mandat existant ou si celui-ci vient à expiration et que le SCRS veut poursuivre son enquête au moyen de méthodes requérant l'approbation du tribunal.

13. Le CPPR a vu le jour en 1987 et s'est rarement réuni depuis quelques années.

14. À la suite d'une demande officielle de la GRC, le SCRS communique des informations ou renseignements sous une forme qui protège l'identité des sources et les méthodes employées. La communication s'accompagne d'une directive demandant que l'information serve uniquement à titre de piste d'enquête, et non dans des instances judiciaires.

15. À la suite d'une demande officielle, que la GRC présente généralement après avoir reçu une note de communication, l'Administration centrale du SCRS accorde l'autorisation d'utiliser les renseignements du Service dans des instances judiciaires telles les demandes de mandat et la divulgation des éléments de preuve.

16. *Rapport sur l'examen des atteintes à la sûreté de l'État*, Sous-direction de la vérification et de l'évaluation de la GRC, 17 juin 1999.

17. *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I*, 16 octobre 1998; *Coopération du SCRS avec la GRC - partie II*, 12 février 1999 (étude du CSARS n° 1998-04); et *Review of Transnational Crime*, (étude du CSARS n° 1998-01), 25 août 1999.

18. Une entente est dite inappliquée si elle n'a donné lieu à aucune relation depuis une année ou plus. Cette non-application peut tenir à divers facteurs, dont la simple absence de besoin d'échanger des informations, les craintes du SCRS quant aux usages professionnels ou au respect des droits de la personne par l'autre organisme ou le fait que la situation politique soit jugée trop instable dans le pays requérant.

19. Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministère de la Défense nationale. Comme on peut le lire dans le *Rapport annuel* du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications pour 1999-2000, le CST « fournit au gouvernement du Canada des renseignements électromagnétiques sur des pays étrangers (SIGINT) qu'il obtient en recueillant et en analysant leurs transmissions par radio, par radar et par d'autres moyens électroniques … il donne en outre des conseils sur la sécurité des technologies de l'information du gouvernement ».

20. La forme et le contenu des demandes d'assistance ministérielles sont régis par le protocole d'entente de 1987 sur les activités relevant de l'article 16. Ce protocole, intitulé « Mémoire d'entente relatif à l'article 16 de la Loi sur le SCRS », est signé par trois ministres : ceux des Affaires étrangères et de la Défense nationale et le solliciteur général.

21. Ce chiffre comprend 6701 demandes de filtrage provenant de personnes en sol américain.

22. S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyenneté, le Service doit requérir du solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et « reporter » la présentation de son évaluation.

23. Ce nombre comprend les 4415 demandes de consultation présentées aux ALS.

24. La majorité (81) des demandes avaient été présentées au Canada, contre seulement 28 à l'étranger.

25. La formation était composée des juges Linden, Robertson et Sharlow. C'est le juge Sharlow qui a prononcé les motifs du jugement de la Cour.

26. L.R.C. (1985), ch. I-2.

27. Le juge Gibson cite le passage suivant qui est tiré des motifs de décision du juge MacKay dans [1996] 1 C.F. 174, à la p. 241 (C. F. 1re inst.) : « ...l'alinéa 19(1)g), dans la mesure où il renvoie à des personnes "dont il y a des motifs raisonnables de croire [...] qu'elles appartiennent à une organisation [...] susceptible de commettre des actes" (de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada), enfreint l'alinéa 2d) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*], qui garantit à chacun la liberté d'association. J'estime qu'il n'a pas été prouvé que la limitation de cette liberté en vertu de la partie incriminée de la disposition en cause est une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je fais remarquer que cette décision ne concerne pas les autres catégories de personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la Loi ».

28. Plus précisément, il a été plaidé que les termes « subversion » et « institutions démocratiques », figurant à l'alinéa 19(1)e), sont « imprécis et [qu']il est impossible de [leur] donner un sens constant et bien établi », de sorte qu'ils sont contraires aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte, que le terme « subversion », figurant à l'alinéa 19(1)e), porte atteinte aux libertés et au droit à l'égalité de M. Yamani, protégés par les articles 2 et 15 de la Charte, en raison de sa portée mal délimitée et « excessive » et que l'expression « dont on peut penser pour des motifs raisonnables », figurant aux alinéas 19(1)e) et g), établit une « norme qui rend toute défense illusoire » et, pour cette raison, est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte.

29. Le juge Gibson a statué que le terme « subversion [...] ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit » et portait donc atteinte aux droits de M. Yamani en vertu de l'article 7 de la Charte, mais qu'il était légitimé par l'article 1 de la Charte, étant restreint par une règle de droit dans des limites raisonnables dont la justification pouvait se démontrer dans une société libre et démocratique. Le tribunal n'était pas convaincu que la portée du terme « subversion » était mal délimitée et excessive au point de porter atteinte aux libertés et au droit à l'égalité protégés par les articles 2 et 15 de la Charte. Au sujet du terme « institutions démocratiques », le tribunal n'était pas convaincu qu'il était imprécis au point qu'il soit impossible de lui donner un sens constant et bien établi et que sa portée était mal délimitée et excessive. Il a estimé non fondé l'argument selon lequel l'expression « dont on peut penser pour des motifs raisonnables » établit une « norme qui rend toute défense illusoire » et il a statué que son utilisation n'était pas contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte.

30. *Re Shandi* (1992), 51 F.T.R. 252.

31. Le juge Gibson a noté que les extraits du témoignage de M. Yamani montraient qu'il était « évasif et prêt à mentir » et il en a cité le passage suivant (qui figure à la page 17 du rapport du Comité) : « En ma qualité de Palestinien qui vit au Liban et qui est né au Liban, je ne suis pas autorisé à retourner en Cisjordanie et je ne suis pas autorisé, peut-être dans deux ans, à retourner au Liban. Je pourrais être expulsé du Canada. Vous ne voulez pas que je mente? Pour survivre en tant qu'être humain et pour survivre pour mes enfants, non, je mentirai et je mentirai et je mentirai pour me protéger. Et je mentirai sans nuire à qui que ce soit parce que je vous l'ai dit, je ne suis [pas] du type de personne qui est assez stupide pour faire n'importe quoi ».

32. Rapport annuel 1997–1998 du CSARS, p. 11.

33. Le Comité a appris que le SCRS et CIC ont donné suite à cette recommandation et donnent maintenant un préavis écrit de deux à huit semaines, selon l'endroit, et qu'il est précisé dans la lettre de convocation que l'entrevue se fait avec un employé du Service. Celui-ci a pour politique de ne pas s'opposer à la présence d'un tiers à titre d'observateur.

34. Le Comité recommande que l'avis évoque le mandat législatif et précise que l'entrevue du Service vise à fournir à CIC une opinion qui lui permette de déterminer l'admissibilité de l'intéressé, compte tenu des catégories non admissibles, figurant au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*, et de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada », dans la *Loi sur le SCRS*.

35. Cette recommandation figure aussi dans le rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, intitulé *Une période de transition mais non de crise*, septembre 1990.

36. Voici ce que prévoit la politique du Service : « Une entrevue avec un immigrant éventuel ne peut être enregistrée par l'enquêteur que si l'intéressé y consent ou si un mandat le justifie. L'enquêteur ne soulèvera pas d'objection si l'intéressé demande que l'entrevue soit enregistrée. Dans ce cas, il doit s'assurer qu'elle l'est ». Le Service a prétendu que cette recommandation ne peut être appliquée équitablement étant donné que ce consentement n'est pas donné dans tous les cas.

37. Le processus du Service a été modifié depuis la publication des rapports du Comité. Actuellement, l'exactitude des documents de référence servant à fournir informations et opinions à CIC est vérifiée à l'aide d'un mécanisme à trois niveaux. Ce mécanisme prévoit en outre la consultation régulière d'experts de la Direction du contre-espionnage et de la Direction de l'antiterrorisme et, au besoin, d'un avocat. Le SCRS estime qu'il existe suffisamment de niveaux de contrôle pour assurer l'exactitude, la rigueur et l'efficacité.